



COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

RAPPORT SUR LES ORGANISMES, CONSEILS ET COMMISSIONS

COMMISSION DES COURSES DE L'ONTARIO

1^{re} session, 39^e législature
58 Elizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque et Archives Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des organismes gouvernementaux
Rapport sur les organismes, conseils et commissions : Commission des courses de
l'Ontario.

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. additionnelle: Report on agencies, boards and commissions : Ontario
Racing Commission.

Également disponible sur l'Internet.

ISBN 978-1-4435-1337-1

1. Commission des courses de l'Ontario—Audit. 2. Courses de chevaux—Ontario.
3. Hippodromes (Turf)—Ontario. I. Titre. II. Titre: Report on agencies, boards and
commissions : Ontario Racing Commission.

KEO766 H65 O56 2009

798.4009713

C2009-964050-3F



L'honorable Steve Peters
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Votre Comité permanent des organismes gouvernementaux a l'honneur de présenter son rapport et
de le confier à l'Assemblée.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ernie Hardeman', with a large, sweeping initial 'E'.

Ernie Hardeman
Président

Queen's Park
Novembre 2009



COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

COMPOSITION DU COMITÉ

1^{re} session, 39^e législature
(à partir du 29 septembre 2009)

ERNIE HARDEMAN
Président

LISA MACLEOD
Vice-présidente

LAURA ALBANESE

HOWARD HAMPTON

YASIR NAQVI

JIM WILSON

MICHAEL A. BROWN

RICK JOHNSON

LEEANNA PENDERGAST

Douglas Arnott
Greffier du comité

Ray McLellan
Recherchiste

COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

COMPOSITION DU COMITÉ

1^{re} session, 39^e législature
(à partir du 12 décembre 2007)

JULIA MUNRO
Présidente

LISA MACLEOD
Vice-présidente

MICHAEL A. BROWN

KEVIN DANIEL FLYNN

FRANCE GÉLINAS

RANDY HILLIER

DAVID RAMSAY

LIZ SANDALS

MARIA VAN BOMMEL

Douglas Arnott
Greffier du comité

Ray McLellan
Recherchiste

COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX
LISTE DES CHANGEMENTS DANS LA COMPOSITION DU COMITÉ

KEVIN FLYNN a été remplacé par LOU RINALDI le 19 février 2009.

RANDY HILLIER a été remplacé par GERRY MARTINIUK le 25 mars 2009.

FRANCE GÉLINAS a été remplacée par HOWARD HAMPTON le 9 avril 2009.

MARIA VAN BOMMEL a été remplacée par RICK JOHNSON le 9 avril 2009.

LOU RINALDI a été remplacé par LAURA ALBANESE le 15 septembre 2009.

JULIA MUNRO a été remplacée par ERNIE HARDEMAN le 15 septembre 2009.

DAVID RAMSAY a été remplacé par YASIR NAQVI le 15 septembre 2009.

LIZ SANDALS a été remplacée par LEEANNA PENDERGAST le 15 septembre 2009.

GERRY MARTINIUK a été remplacé par JIM WILSON le 15 septembre 2009.

LISTE DES CHANGEMENTS TEMPORAIRES

BRUCE CROZIER

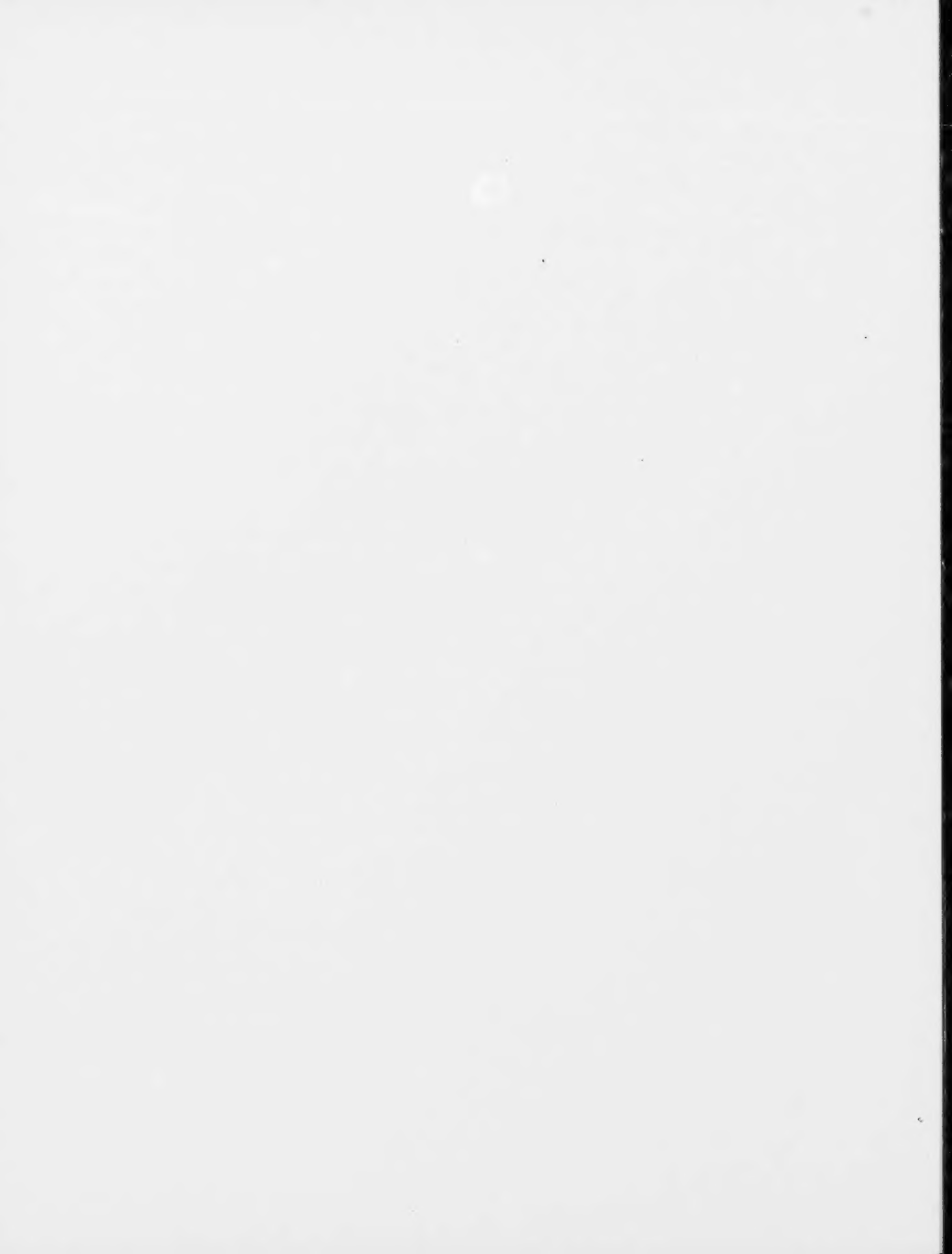
PETER KORMOS

PHIL MCNEELY

SHAFIQ QAADRI

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
MANDAT DE LA COMMISSION DES COURSES DE L'ONTARIO	2
PROBLÈMES STRUCTURELS DE L'INDUSTRIE DES COURSES DE CHEVAUX	3
Contexte	3
Mandat de la CCO – Réglementation, arbitrage et règles	4
La CCO en tant qu'organe de réglementation	4
Juges et commissaires	6
Application des règles	7
Mandat de la CCO – Intérêts commerciaux de l'industrie	8
COURSES DEVANT PUBLIC ET PROGRAMME DE MACHINES À SOUS DANS LES	
HIPPODROMES	10
Programmes de course	10
Programme de machines à sous dans les hippodromes	12
Responsabilités de la CCO et de l'OLG	12
Allocation de revenus tirés des machines à sous	13
Rôle et surveillance des parties prenantes	14
DIFFICULTÉS COMMERCIALES DES COURSES DE CHEVAUX EN ONTARIO	15
Contexte	15
Hippodromes frontaliers	16
STRATÉGIE PROVINCIALE RELATIVE AU JEU	17
Groupe de planification stratégique (Rapport Sadinsky, 2008)	17
Enjeux à long terme des parties prenantes	18
LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	22
ANNEXE 1	24
Programmes de course proposés pour 2009 par rapport à l'année précédente	24
ANNEXE 2	25
Courses devant public (1998-2007)	25



INTRODUCTION

L'industrie des courses de chevaux de l'Ontario a subi depuis les années 1990 des changements structurels qui nécessitent un réexamen de la relation entre la Commission des courses de l'Ontario (CCO) et les participants de l'industrie. Conformément au mandat qui lui est confié en vertu de l'article 108(f) du Règlement, le Comité permanent des organismes gouvernementaux a étudié le fonctionnement de la Commission des courses de l'Ontario le 10 février 2009. Le Comité tient d'ailleurs à remercier les témoins qui ont participé aux audiences ainsi que les personnes qui lui ont fait parvenir des mémoires.

En vertu du Règlement, le Comité a le mandat d'étudier le fonctionnement des organismes, conseils et commissions dont le lieutenant-gouverneur en conseil nomme tout ou partie des membres, ainsi que des personnes morales dont la Couronne du chef de l'Ontario est le principal actionnaire. Le Comité est autorisé à formuler des recommandations sur des questions comme les redondances et recoupements des organismes, conseils et commissions, leur responsabilisation, l'application de dispositions de temporisation et la modification de leurs mandats et de leurs rôles.

L'examen de la Commission effectué par le Comité comprenait des présentations par des témoins ainsi que des mémoires écrits. Les dirigeants et administrateurs suivants de la Commission ont témoigné devant le Comité : M. Rod Seiling, président, M. John Blakney, directeur exécutif, et M. Steve Lehman, chef de l'administration. Les autres délégations comprenaient ce qui suit :

- L'Ontario Harness Horse Association, représentée par M. Bill O'Donnell, président, et M. Darryl MacArthur, premier vice-président;
- Racetracks of Ontario, représenté par M. Robert Locke, président, le D^r Ted Clarke et M. Bruce Barbour (M. Locke est également directeur général du Hiawatha Horse Park and Entertainment Centre);
- L'Ontario Horse Racing Industry Association, représentée par M. Hector Clouthier, directeur exécutif, et M. Bruce Barbour;
- Le Standardbred Horse Owners Panel, représenté par M. Lou Liebenau, président, et M. Dave Drew, directeur exécutif.

Le Comité a reçu des mémoires de M. Mervin Bud Burke, de la Société canadienne du cheval thoroughbred, de la Horsemen's Benevolence and Protective Association, de la National Capital Region Harness Horse Association et de M. Eric Poteck (Shelcor Solutions Inc.).

Sauf indication contraire, le *Journal des débats* est la source de toutes les statistiques, citations et autres informations mentionnées dans le présent rapport. Le *Journal des débats* est accessible en ligne à

http://www.ontla.on.ca/web/committee-proceedings/committee_transcripts_details.do?locale=en&Date=2009-02-10&ParlCommID=8859&BillID=&Business=Agency+review%3A+Ontario+Racing+Commission.

Le Comité apprécierait que la réponse à ses recommandations, laquelle indiquera les mesures qui seront prises et l'échéancier, soit transmise au greffier du Comité permanent des organismes gouvernementaux en temps opportun.

MANDAT DE LA COMMISSION DES COURSES DE L'ONTARIO

La Commission des courses de l'Ontario est un organisme autofinancé qui exerce ses activités en vertu de la *Loi sur la Commission des courses de chevaux*. Elle a pour mandat d'administrer, de diriger, de contrôler et de réglementer les courses de chevaux dans la province; ses principes directeurs comprennent « la protection de la santé et du bien-être du cheval, la protection de la sécurité des participants et la protection de l'intérêt public ».

Le mandat de la CCO comporte deux volets :

- En tant qu'organe de réglementation, elle établit les politiques et les orientations de l'industrie en Ontario.
- En tant qu'organe quasi-judiciaire, elle entend les appels interjetés par les titulaires de licence de décisions rendues par les officiels de courses de la CCO.

Le budget annuel de 11 millions de dollars de la Commission, qui comprend l'administration des programmes, a été amputé de 2 millions de dollars récemment.

La Commission compte environ 28 000 titulaires de licence. En tant qu'organe de réglementation, la CCO administre le Programme d'amélioration du cheval (HIP) pour l'Ontario Sires Stakes et prend « des décisions économiques reliées principalement à l'allocation des programmes de course ». Le nombre de courses devant public a augmenté d'environ 10 % depuis l'instauration du programme de machines à sous dans les hippodromes, passant de 1 457 à 1 634 entre 1998 et 2007. La masse des paris est demeurée stable au cours des dernières années, soit environ 1,2 milliard de dollars.

Selon la Commission, les principaux défis qui se posent à l'industrie et à l'institution comprennent

la difficulté [de la CCO] à comprendre les rôles et les responsabilités de la Commission qui découlent de la loi [la *Loi sur la Commission des courses de chevaux*]. La division des responsabilités au sein de la Commission, plus

précisément entre le conseil d'administration et l'administration, accroît par ailleurs cette difficulté.

PROBLÈMES STRUCTURELS DE L'INDUSTRIE DES COURSES DE CHEVAUX

Contexte

La Commission a attiré l'attention sur « les intérêts personnels et les sous-groupes variés et parfois incompatibles au sein de l'industrie des courses de chevaux », qui comprend « ses propres intérêts à servir et son propre plan d'action, lesquels parfois se concilient mal ». Le Comité a fait remarquer que l'absence de consensus parmi les parties prenantes avait obligé la Commission à assumer le rôle d'arbitre, à régler les questions touchant l'industrie et à fournir des orientations. Les tensions dans l'industrie remontent à l'instauration du programme de machines à sous dans les hippodromes il y a environ 10 ans. La Commission a fourni l'information contextuelle suivante au sujet de cette initiative :

Le principal [conflit] a trait au désaccord entre les associations de gens de chevaux et les hippodromes à propos du nombre de courses devant public. Le fait que les deux parties fonctionnent selon des modèles d'affaires différents est au cœur du problème. Les gens de chevaux veulent évidemment qu'il y ait plus de courses. Les hippodromes, de leur côté, disent aborder la question d'un point de vue plus commercial en mettant en rapport la demande de la clientèle et les coûts d'exploitation. Le partage des revenus n'est plus au cœur du problème, comme il l'était avant l'arrivée des machines à sous; il s'agit maintenant d'un problème de confiance. Cependant, nous avons bon espoir que cette situation va bientôt changer. Il y a eu tout récemment un changement de leadership à la tête de la principale association des éleveurs de chevaux de race standardbred et nous nous attendons à voir des signes d'amélioration à court terme.

La Commission souscrit aux « principes du programme de machines à sous dans les hippodromes pour soutenir les courses devant public et améliorer l'économie rurale ». Toutefois, la CCO a fait remarquer que les gens de chevaux considèrent que « les contrats avec les hippodromes (Site Holder Agreements) [Prescribed Lottery Scheme Site Holder Facilities Agreement de l'OLG] représentent une occasion pour les hippodromes d'augmenter leurs profits en mettant davantage

l'accent sur le partenariat des machines à sous que sur le partenariat avec les gens de chevaux ».

La Commission s'efforce d'agir comme facilitateur afin de concilier les modèles d'affaires concurrentiels des hippodromes et des gens de chevaux; toutefois, le résultat obtenu jusqu'à maintenant est un dysfonctionnement de l'industrie et un environnement conflictuel. La CCO est déterminée à régler ces différences au moyen d'un modèle d'affaires commun accepté de part et d'autre, accompagné de points de référence communs de l'industrie pour mesurer leurs activités respectives. Par exemple, un modèle d'affaires commun établirait une méthode de déclaration et une formule de mesure acceptées de part et d'autre pour la présentation des rapports sur les activités et les statistiques, comme le calcul de l'offre de chevaux.

Mandat de la CCO – Réglementation, arbitrage et règles

La CCO en tant qu'organe de réglementation

En tant qu'organe de réglementation, la Commission administre le Programme d'amélioration du cheval et prend des décisions sur l'allocation des programmes de course. Les activités de course et leurs participants sont réglementés par la CCO et doivent détenir une licence délivrée par celle-ci. Les propriétaires et le personnel des hippodromes qui accueillent des clients dans des salles de machines à sous sont réglementés par la Société des loteries et des jeux de l'Ontario (OLG) et doivent détenir un permis délivré par celle-ci. La Commission remplit le rôle d'organe de gouvernance chargé de l'établissement et de la mise en œuvre des politiques pour l'industrie, ainsi que le rôle d'organe de réglementation quasi-judiciaire chargé d'entendre les appels interjetés par les titulaires de licence de décisions rendues par les officiels de courses de la CCO.

Le plan stratégique de la Commission décrit son orientation comme organe de réglementation. Elle s'est donné comme objectifs de maintenir un « niveau de qualité supérieure et de s'assurer de mettre véritablement l'accent sur la santé et le bien-être du cheval, sur l'intégrité du sport lui-même et sur la sécurité des participants [...] ». La CCO a mis de l'avant plusieurs initiatives importantes comme suit :

- l'instauration d'un processus de consultation concerté pour les initiatives concernant l'industrie ainsi que la discussion des enjeux de l'heure avec les hippodromes, les groupes de gens de chevaux et les autres groupes de l'industrie;
- la mise en œuvre de la restructuration des règles (phase II), des déclarations financières uniformisées (phase II) et les mesures de santé et de sécurité réglementaires de 2008;
- assurer des efforts et une participation concertés (p. ex., la mise en œuvre du Programme d'amélioration du cheval);
- l'élaboration de déclarations financières uniformisées pour les hippodromes afin d'améliorer le processus décisionnel du conseil et des hippodromes;

- la mise en œuvre de mesures de santé et de sécurité réglementaires.

Selon des témoins, il faut redéfinir le mandat d'organe de réglementation de la CCO en partie à cause de la réglementation « rampante ». Le Comité s'est en outre penché sur la possibilité de conflit au sein du mandat, c'est-à-dire agir à la fois comme organe de gouvernance chargé de l'établissement des politiques et des orientations pour l'industrie en Ontario, et comme organe quasi-judiciaire chargé d'entendre les appels interjetés par les titulaires de licence des décisions rendues par les officiels de courses de la CCO.

Racetracks of Ontario (RO) est d'avis que l'industrie est réglementée à outrance; en effet, les paris sont réglementés par l'Agence canadienne du pari mutuel, les activités de course et leurs participants sont réglementés par la CCO tandis que les propriétaires et le personnel des hippodromes qui accueillent les clients de l'OLG sont réglementés par celle-ci. La délivrance de licences aux laveurs de vaisselle qui travaillent dans les hippodromes est un exemple, entre autres, de réglementation à outrance.

Des témoins ont dit que la « Commission doit revenir à sa mission fondamentale de réglementation et d'application des règles du jeu et laisser les parties prenantes diriger l'industrie ». Voici un aperçu des autres observations et recommandations présentées au Comité :

- Le Standardbred Horse Owners Panel (SHOP) a souligné l'importance de faire preuve de diligence raisonnable dans la réglementation de l'industrie. La Commission devrait se concentrer sur sa fonction de réglementation de base en mettant l'accent sur l'intégrité et la viabilité de l'industrie.
- La Horsemen's Benevolent and Protective Association estime pour sa part que « la CCO a emprunté une voie qui ne fait pas partie du mandat voulu pour celle-ci. Son rôle comme organe de réglementation doit être mieux défini et expliqué à toutes les parties prenantes ».
- RO appuie les principes de fonctionnement de la CCO et le besoin d'avoir un organe de réglementation fort et indépendant, mais craint que la CCO ne remplisse pas son mandat de façon efficace. Il faut recentrer la Commission et définir de façon précise son rôle et sa mission à l'avenir dans les questions reliées aux biens privés, aux contrats privés et à la réglementation des questions financières.
- D'après le SHOP, la Commission des courses de l'Ontario devrait se concentrer sur sa mission et sur sa vision et ne pas outrepasser son mandat d'organe de réglementation.
- La Société canadienne du cheval thoroughbred (SCCT) est préoccupée par le « désir de la Commission de régir, diriger, contrôler et réglementer des secteurs qui ne relèvent pas de son mandat ». Par exemple, l'industrie (représentée par la SCCT, la Horsemen's Benevolence and Protective Association [HBPA] et Woodbine Entertainment and Nordic Gaming) a mis au point un programme d'amélioration des chevaux de race Thoroughbred

(TIP) appuyé par l'ensemble de l'industrie et qui a été approuvé par la CCO. La SCCT est d'avis que la microgestion (p. ex., un programme de marketing) de ce programme par la CCO n'est pas nécessaire.

- La HBPA estime pour sa part que le mandat élargi de la CCO est un gaspillage de ressources. « Il faut que le rôle de l'organe de réglementation soit mieux défini et expliqué à toutes les parties prenantes. »

La mesure dans laquelle la CCO ne respecte pas son mandat a été au cœur des audiences. Le SHOP a résumé les besoins futurs de l'industrie :

La commission des courses devrait être un organe de réglementation qui ne ménage pas les efforts pour protéger l'intérêt public et qui fait ce qui est bon pour la conduite effective des courses de chevaux. Nous sommes convaincus actuellement que l'Ontario Horse Racing Industry Association (OHRIA), ou un groupement comme l'OHRIA, est le meilleur véhicule pour regrouper l'industrie et, faute de mieux, que les principaux acteurs de l'industrie aient un plus grand mot à dire dans les nominations et dans le fonctionnement du volet commercial de l'industrie.

Juges et commissaires

Les commissaires et les juges ont la responsabilité de représenter la Commission dans l'ensemble de l'industrie; toutefois, selon RO, « des clients ont fait part de leur frustration dans les publications spécialisées de l'industrie quant à la façon dont les juges de la CCO appliquent les règles ». La HBPA s'interroge sur certaines ordonnances et certaines pénalités qui, selon elle, « se ressentent de l'obligation et de l'assurance de respecter strictement les règles ». L'Association estime que le processus d'arbitrage est de plus en plus complexe et que les professionnels concernés ont besoin d'un soutien formel au moyen de programmes de formation, par exemple.

Bien que des ressources considérables aient été affectées aux enquêtes, l'arbitrage, pour sa part, a été négligé. D'après RO, une amélioration de l'arbitrage s'impose : « Racetracks of Ontario serait en faveur que l'on mette plus directement l'accent sur les rôles traditionnels des juges et des commissaires de la CCO, compte tenu de l'importance d'apporter un plus grand soutien aux personnes qui occupent ces fonctions de première ligne ».

Le SHOP a fait observer que bien que la qualité des officiels s'améliore graduellement, « l'amélioration de la Commission des courses, par le truchement des juges, sera toujours un processus en évolution ». Le SHOP a résumé ainsi la question de l'arbitrage :

La cohérence de l'arbitrage, l'équité de l'arbitrage, sont essentielles, surtout dans les cas où les décisions prises peuvent être infirmées en appel. Les parieurs, dont le nombre rétrécit, ont perdu de l'argent à cause de mauvaises décisions. Par conséquent, la prise de décisions pertinentes par les juges, soir après soir, est d'une importance capitale pour l'avenir de l'industrie.

Application des règles

En plus de l'amélioration de l'arbitrage, les parties prenantes réclament une réforme des règles sur les courses de chevaux et de leur application. Un comité d'examen des règles a été mis pied; toutefois, l'industrie est préoccupée par le manque d'efficacité du processus de consultation en général et, en particulier, par la « prise en compte limitée des suggestions soumises ».

D'après l'Ontario Harness Horse Association (OHHA), le point de vue des membres de l'industrie n'a pas été pris en compte de façon appropriée dans l'élaboration des règles; dans certains cas, la CCO a mis des règles en œuvre sans bénéficier de l'appui de toute l'industrie. L'OHHA a recommandé l'adoption

d'un processus clair et ouvert pour discuter des modifications à apporter aux règles, aux politiques et aux directives, le cas échéant, et les mettre en œuvre; d'un ensemble de règles cohérent et d'un processus transparent qui garantiraient que tout le monde comprend parfaitement ce qui constitue une infraction aux règles et les pénalités connexes; qui garantiraient que tous les employés de la CCO doivent rendre compte de tous leurs actes; qui mettraient à contribution les comités qui ont été créés pour discuter des règles et en tenir compte dans les décisions, et qui garantiraient que les personnes qui se portent volontaires pour siéger aux comités sont traitées de façon respectueuse et que leur point de vue et leur expérience donnent plus de poids aux processus décisionnels.

La HBPA appuie la CCO et reconnaît son rôle en matière d'élaboration de règles et comme organe de réglementation. Toutefois, « quand tous les participants de notre industrie s'entendent pour dire qu'une règle (proposée ou existante) sera inefficace, est injuste, est inutile ou n'est tout simplement pas applicable, nous estimons que leur point de vue doit être pris en compte de façon sérieuse ».

Selon le SHOP, les règles essentielles sur les courses de chevaux sont en place, mais il faut les améliorer de façon continue. Le groupe a laissé entendre qu'un ensemble de règles efficace nécessite :

- de la transparence (c.-à-d. une justification claire des règles);
- la rédaction de décisions clairement expliquées;
- un mécanisme d'appel.

Recommandation du Comité

Mandat de la CCO – Réglementation et arbitrage

Le Comité a pris note des préoccupations exprimées par les parties prenantes de l'industrie en ce qui a trait à l'interprétation par la CCO de son mandat, plus particulièrement l'étendue de ses pouvoirs. Il a été conclu que le cadre de réglementation de l'industrie a besoin d'éclaircissements et qu'il faut remédier aux lacunes de l'application des règles et de l'arbitrage.

Le Comité recommande ce qui suit :

- 1. Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure doit entreprendre un examen de la portée du mandat de la Commission des courses de l'Ontario en se penchant principalement sur la réglementation de l'industrie et l'arbitrage. Le Ministère doit cerner et résoudre les points de conflit entre ces domaines de responsabilité respectifs. L'examen doit prendre en considération le mandat de la Commission qui consiste à assurer la sécurité des personnes ainsi que le bien-être des chevaux et à protéger les intérêts des clients parieurs.**

Mandat de la CCO – Intérêts commerciaux de l'industrie

Les parties prenantes ont laissé entendre que la CCO avait outrepassé son mandat (« mandat rampant ») jusqu'à un certain point en se mêlant des activités commerciales des hippodromes et des gens de chevaux. RO a indiqué que le défi pour le Comité était de décider où finit la réglementation et où commence l'exploitation d'activités privées. L'OHRIA a expliqué que cette situation durait depuis environ cinq ans :

Nous croyons, dans l'industrie, que l'industrie doit s'occuper elle-même des aspects commerciaux de ses activités [. . .] Nous pensons que la Commission des courses de l'Ontario doit, pour sa part, conformément aux précisions que nous avons apportées sur son rôle, élaborer les règles, réglementer et être l'organe de réglementation.

Plusieurs exemples ont été donnés au cours des audiences du fait que la CCO se mêle progressivement des affaires de l'industrie :

- la Commission exige que les entraîneurs aient un contrat avec les propriétaires de chevaux;
- le personnel de vente qui travaille dans les boutiques de cadeaux des hippodromes doit détenir une licence en vertu de la *Loi sur la Commission des courses de chevaux*;
- les questions reliées aux contrats avec des gens de chevaux ou des gens du pari mutuel peuvent nécessiter l'intervention de la CCO dans la médiation et donner ainsi lieu à la reprise des courses en vertu des modalités d'une licence.

Un représentant de Great Canadian Gaming (qui est également le directeur du champ de courses Flamboro et un administrateur du conseil de l'OHRIA) a expliqué que l'absence de courses à Georgian Downs au cours de l'hiver 2007 était imputable au fait de ne pas avoir de contrat avec l'OHHA. RO a expliqué la nature de l'intervention de la CCO dans les affaires commerciales des hippodromes tout en faisant remarquer qu'il ne s'agissait pas d'un cas isolé :

La Commission des courses de l'Ontario nous a convoqués [...] a menacé de nous enlever notre licence et nous a très fortement recommandé de la laisser s'occuper de la médiation entre nous et l'OHHA, ce que nous avons choisi de ne pas faire. Nous avons ensuite choisi un arbitre externe, un juge à la retraite, et le contrat a été conclu. À notre avis, la CCO n'a pas d'affaire à s'ingérer dans une affaire commerciale privée entre nous et, dans ce cas, l'OHHA. Il revient à la CCO, à mon avis, de réglementer les courses de chevaux, mais non pas les aspects commerciaux des affaires que nous transigeons.

D'après RO, des décisions récentes de la CCO en matière de politique empiètent sur les responsabilités opérationnelles des hippodromes. Qui plus est, dans bien des cas, ces décisions ne s'accompagnent pas d'explications. RO dit que la Commission a besoin d'être recentrée au moyen d'une modification législative ou d'une autre façon pour définir son rôle et sa mission dans les questions reliées aux biens, aux contrats privés et à la réglementation des questions financières. L'OHRIA a conclu que les aspects commerciaux et financiers de l'industrie ne relèvent pas de la CCO et que celle-ci ne devrait pas se mêler des transactions commerciales entre les hippodromes et les gens de chevaux.

Recommandation du Comité

Mandat de la CCO – Participation aux aspects commerciaux et financiers

La viabilité de l'industrie est tributaire d'ententes contractuelles privées basées sur des décisions financières. Le Comité a souligné que la CCO a la responsabilité de protéger l'intérêt public en général, ce qui comprend la participation des parties prenantes de l'industrie.

Le Comité a conclu à la nécessité de redéfinir la responsabilité de la supervision des transactions commerciales et financières entre les hippodromes et les gens de chevaux. La question qui est au centre du débat est l'utilité même de « l'exercice d'une supervision » par la Commission ou un autre organisme. Si la supervision est nécessaire, il faut définir clairement la nature et l'étendue de l'intervention dans les affaires touchant les biens de façon à ne pas mettre en péril les ententes du marché au détriment des parties prenantes.

Le Comité recommande ce qui suit :

2. Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, dans son examen de la portée du mandat de la Commission des courses de l'Ontario, doit définir la position de la CCO en ce qui a trait aux transactions du secteur privé, en tenant compte du fait que la responsabilité principale de la CCO est la protection de l'intérêt public.

COURSES DEVANT PUBLIC ET PROGRAMME DE MACHINES À SOUS DANS LES HIPPODROMES

Programmes de course

Le nombre de courses devant public est important pour la viabilité de l'industrie et pour l'économie provinciale. D'après l'OHHA, l'industrie représente 65 000 emplois directs et indirects en Ontario. « L'effet multiplicateur de l'industrie des courses de chevaux [en Ontario] correspond à des revenus estimatifs de 2,6 milliards de dollars par année. » L'industrie a des retombées secondaires pour les fournisseurs (p. ex., nourriture pour les chevaux, matériel de transport, etc.). Quand on investit dans cette industrie, il faut voir à long terme et il faut avoir une certaine assurance que des possibilités de course seront offertes. Le lien entre les programmes de course et le programme des machines à sous a été relevé par l'OHHA :

Dans le cadre des pratiques actuelles, la réduction des programmes de course est une préoccupation constante à laquelle il faut remédier, selon nous [OHHA]. Grâce aux revenus tirés des machines à sous, 4 100 emplois se sont ajoutés à l'économie rurale, ce qui représente une feuille de paie annuelle estimative de 154 millions de dollars. Ceci

montre que les machines à sous ont un impact direct qui se répercute sur le secteur de l'agriculture.

Le nombre de courses devant public a augmenté depuis l'instauration du programme des machines à sous. Au cours de cette période, le nombre annuel de programmes de course est passé de 1 457 en 1998 à 1 605 en 2008 (voir les tableaux en annexe) bien que la masse des paris soit demeurée stable à environ 1,2 milliard de dollars. Le nombre de programmes de course « approuvés » pour toutes les races de chevaux en 2009 est de 1 644. Au cours des dernières années, la CCO a exigé que les hippodromes organisent un plus grand nombre de courses que le nombre qu'elles avaient demandé.

La CCO dit qu'elle aborde les programmes de course au moyen d'un « processus équitable et transparent » et que les hippodromes et les parties prenantes participent à l'établissement et à l'allocation des programmes de course. La CCO a expliqué les étapes du processus de demande annuelle des hippodromes et de l'établissement des programmes de course :

Chaque année, chaque hippodrome en Ontario présente une demande de licence pour exploiter son champ de courses. Les hippodromes doivent produire certains renseignements avec leur demande – les plans de sécurité et de protection incendie, le plan de sécurité de l'hippodrome et le plan de maintenance de l'hippodrome. Ils doivent s'assurer que leur piste a été arpentée. Ils doivent soumettre les règles applicables aux hippodromes dans leur localité ainsi que des états financiers vérifiés. Nous exigeons présentement des hippodromes ceux de l'année dernière ou à peu près – nous travaillons à la mise en œuvre de déclarations financières uniformisées. Les hippodromes doivent fournir un plan de sécurité-incendie de l'avant-dernier droit à l'appui de leur demande de programmes de course, leur plan d'affaires, les programmes de course proposés et ainsi de suite.

Nous avons un processus d'examen au niveau du directeur exécutif qui permet aux parties prenantes de se prononcer sur les programmes de course – le requérant et les groupes de gens de chevaux habituellement, ou quiconque est intéressé à faire part de ses commentaires. Nous soumettons les demandes de programmes de course au public aux fins de commentaires. Quand les circonstances l'exigent, le directeur exécutif rencontre l'hippodrome concerné et les

groupes de gens de chevaux pour tenter de régler tout problème relié aux programmes de course. En regroupant toute cette information et en accordant une attention considérable à la diversité des intérêts des différents groupes – les intérêts de l'hippodrome du point de vue commercial et le désir de courir des gens de chevaux – une décision est prise [. . .] Une décision est prise et diffusée par le directeur exécutif. Cette décision peut faire l'objet d'une audience devant un comité indépendant du conseil de la Commission et est revue si les membres du comité sont d'accord.

Programme de machines à sous dans les hippodromes

Le programme de machines à sous dans les hippodromes a été créé pour permettre à l'industrie des courses de chevaux de prospérer. La Commission souscrit « aux principes du programme des machines à sous pour soutenir les courses devant public et améliorer l'économie rurale ». Toutefois, la CCO a souligné que les gens de chevaux considèrent « que le contrat avec les hippodromes est une occasion pour ceux-ci d'augmenter leurs profits en mettant davantage l'accent sur le partenariat des machines à sous que sur le partenariat avec les gens de chevaux ». L'OHHA craint que si l'on cesse d'offrir des programmes de course, l'exploitation des salles de machines à sous se poursuivra; or, s'il n'y a plus de courses devant public, les gens de chevaux seront acculés à la faillite. Si cette tendance se poursuit, elle posera un défi important à la CCO dont le mandat est d'assurer le maintien des courses devant public.

La Commission se propose de résoudre cette question au moyen de l'adoption de points de référence pour l'industrie qui établiraient, par exemple, une formule de mesure ou des lignes directrices pour l'offre de chevaux. La Commission instaurera les points de référence en vertu de son mandat en agissant comme facilitateur pour parvenir à une entente.

Responsabilités de la CCO et de l'OLG

Plusieurs problèmes compliquent la relation de la CCO avec les hippodromes, en particulier la relation entre les courses de chevaux et l'OLG. Le problème principal, selon nous, est le fait que ces entités (la CCO et l'OLG) qui sont au cœur du succès de l'industrie fonctionnent de façon indépendante. L'OLG applique les contrats avec les hippodromes, des contrats qui font partie intégrante du succès financier des hippodromes de nos jours, tandis que le mandat de la CCO ne prévoit aucune intervention de sa part dans ces contrats. Par exemple, la CCO n'a rien à dire dans la décision d'installer des machines à sous dans un établissement en particulier.

Racetracks of Ontario a décrit la relation entre les hippodromes et le gouvernement provincial comme un partenariat « par le truchement de la Société

des loteries et des jeux de l'Ontario et du programme des machines à sous ». La CCO a décrit de la façon suivante son engagement envers ce programme :

Nous travaillons et nous faisons tout ce qui est en notre pouvoir pour nous assurer que l'industrie en retire le maximum; non pas simplement l'hippodrome, mais également les gens de chevaux et l'industrie de l'élevage, car nous sommes conscients de la chaîne qui fait sentir ses effets dans toute la communauté de l'agriculture. Nous avons fait et nous continuerons de faire tout ce qui est possible pour nous assurer qu'il en est ainsi. Je pense, comme nous l'avons dit précédemment, que la prolongation de la licence par M. Blakney, un fait qui est une première à ma connaissance, témoigne de ce que nous sommes prêts à faire [. . .]

D'après l'OLG, la présence des machines à sous dans les hippodromes est liée aux courses de chevaux; toutefois, si un hippodrome cesse d'offrir des courses, l'obligation d'OLG de fournir le programme des machines à sous cesse également. Il n'est pas question des programmes de course dans les contrats avec les hippodromes et la CCO n'est pas partie à ces ententes contractuelles. S'il n'y a pas d'offre de courses (c.-à-d. s'il n'y a pas délivrance de licence) dans un hippodrome donné, c'est l'OLG qui décide du sort des machines à sous et non la CCO. L'OHHA est d'avis qu'il faut se pencher sur cette question en soulignant que le programme des machines à sous a été conçu pour promouvoir les courses attelées devant public.

Allocation de revenus tirés des machines à sous

Le Comité a soulevé la possibilité de fournir une aide au moyen des revenus tirés des machines à sous aux hippodromes qui éprouvent des problèmes financiers. La CCO a expliqué que ce serait une décision stratégique. À l'hippodrome Fort Erie, par exemple, la CCO a agi pour permettre aux gens de chevaux de tirer des revenus des machines à sous :

Entre autres, nous avons fait en sorte de garantir des rentrées d'argent pour les bourses, c'est-à-dire la part des revenus des machines à sous pour les gens de chevaux [. . .] Nous avons collaboré avec l'hippodrome et nous avons travaillé pour faire en sorte que les gens de la profession équestre bénéficient de ces fonds permanents pendant que l'exploitation de la salle de machines à sous se poursuit, et elle se poursuivra compte tenu de la prolongation de sa licence avec l'hippodrome maintenant, dans

l'année en cours, bien que ce soit la saison morte pour eux présentement.

Le Comité a posé la question suivante : « Y a-t-il jamais eu une relation entre la CCO et l'OLG qui ait créé un modèle quant au nombre de machines à sous nécessaires – si les machines à sous sont là uniquement à cette fin – pour venir en aide à l'hippodrome? » La Commission a expliqué qu'elle ne réglemente pas la viabilité économique et qu'elle tient compte de ce fait dans ses décisions. La Commission n'a jamais été partie aux contrats de l'OLG avec les différents détenteurs de site.

L'OHRHA a fait part de ses commentaires sur l'accord actuel sur le partage des revenus tirés des machines à sous et conclu qu'il faut maintenir la formule actuelle (20 % des produits nets des machines à sous destinés à l'industrie sont partagés à parts égales entre l'hippodrome et les gens de chevaux). La majorité des revenus nets (75 % des revenus tirés des machines à sous) est encaissée par l'OLG.

Rôle et surveillance des parties prenantes

L'OHHA a recommandé que les parties prenantes participent directement à la prise des décisions qui ont un effet sur les opérations. Elle a proposé ce qui suit :

- les hippodromes qui bénéficient d'allègements fiscaux et du programme des machines à sous doivent continuer de remplir le mandat de soutenir et de promouvoir les courses devant public en Ontario;
- le contrat avec les hippodromes doit être respecté quant au partage des revenus – « le programme de machines à sous dans les hippodromes vise à promouvoir les courses attelées devant public dans la province et par la suite à apporter des avantages au secteur de l'agriculture de l'Ontario, et l'OLG appuie cette initiative ».

L'OHHA a également conclu qu'une évaluation par un tiers de l'incidence économique d'un nombre réduit de programmes de course et d'un modèle d'affaires fondé sur une saison écourtée s'impose. Le but est de définir l'incidence financière des décisions qui touchent l'industrie dans un régime de reddition de comptes bien défini :

Nous voulons un processus décisionnel transparent dans lequel les incidences économiques sont exposées à l'égard de chaque décision, ainsi que des vérifications annuelles des décisions pour assurer la reddition de comptes de chacune des parties impliquées dans la prise des décisions. Par ailleurs, idéalement, il y aura collaboration de la part de l'OLG, de la CCO, de l'OHHA, de l'ACPM (Agence canadienne du pari mutuel), de WEG (Woodbine Entertainment Group) et des autres

leaders clés de l'industrie pour avoir l'assurance que les décisions sont transparentes et que les incidences économiques possibles sont bien comprises.

Recommandation du Comité

Les courses de chevaux et le programme de machines à sous dans les hippodromes

Le Comité est d'accord avec la position adoptée par l'OHRIA – « pas de chevaux, pas de machines à sous ». Par ailleurs, il est d'avis qu'il ne faut pas mettre en péril les programmes de course du fait que les machines à sous jouent maintenant un rôle essentiel dans la promotion des investissements dans l'industrie. Les courses et les machines à sous sont des formes de jeu très différentes, réunies dans le modèle d'hippodrome de l'Ontario.

Le Comité recommande ce qui suit :

3. Tous les hippodromes qui participent au programme de machines à sous doivent être tenus d'offrir des courses devant public, puisqu'il s'agit de modes de divertissement complémentaires et inséparables, et qu'ils sont reconnus comme des activités qui dépendent l'une de l'autre. Dans le cas où un établissement n'est pas en mesure d'offrir des courses de chevaux, le ministre doit revoir le contrat avec les hippodromes (Prescribed Lottery Scheme Site Holder Facilities Agreement) et décider de l'option ou des options de l'hippodrome en matière de jeu.

DIFFICULTÉS COMMERCIALES DES COURSES DE CHEVAUX EN ONTARIO

Contexte

L'industrie ontarienne des courses de chevaux était confrontée à une situation économique difficile même avant la récession mondiale actuelle. Conformément à ce qui a été dit, il incombe à la CCO de maintenir la viabilité des hippodromes à l'aide des revenus du programme des machines à sous. En revanche, la CCO a souligné qu'elle n'est pas un organe de réglementation économique et qu'elle ne doit donc pas intervenir directement dans les activités commerciales de l'industrie :

Même si la Commission des courses de l'Ontario ne s'est jamais proclamée en réalité organe de réglementation économique de l'industrie – elle n'a pas élargi ses pouvoirs pour intervenir dans les affaires de l'industrie autrement que par voie de réglementation –, nous savons que ce que nous faisons a des

répercussions quotidiennes sur les personnes, les groupes, les associations et les associations d'hippodromes.

Les problèmes actuels de l'industrie sont imputables à différents facteurs. La situation économique internationale et provinciale n'y est pas étrangère, de même que les problèmes de marketing régionaux. Par exemple, le fait que les hippodromes soient situés à proximité des frontières provinciales, les établissements de jeu concurrentiels de l'OLG dans le marché au Québec et aux États-Unis (p. ex., les casinos), la diminution de la clientèle et les fonds discrétionnaires limités pour les dépenses récréatives ont joué un rôle dans les vicissitudes récentes de l'industrie.

Sur un plan secondaire, plusieurs facteurs opérationnels ont eu un impact sur l'industrie :

- le succès financier obtenu par les hippodromes qui se sont efforcés de répondre aux conditions ou critères opérationnels de la CCO (p. ex., régler les dépassements de coûts opérationnels) en rapport avec les demandes de programmes de course;
- les établissements qui participent au programme des machines à sous et dont des programmes de course approuvés n'ont pas eu lieu sans que des sanctions (pénalités) ne soient imposées à l'exploitant de l'hippodrome;
- les établissements qui fonctionnent sans qu'un contrat ait été signé pour présenter des courses devant public;
- l'exploitation du programme de machines à sous sans qu'il y ait présentation de courses devant public;
- l'érosion de la clientèle de l'industrie qui est imputable à des facteurs tels que la situation après le 11 septembre, l'instabilité des taux de change, la concurrence d'hippodromes ou de casinos situés notamment à Buffalo, Gananoque, ainsi qu'à Gatineau au Québec, etc.;
- l'évolution de l'environnement opérationnel de l'industrie (p. ex., les paris en ligne offerts par des services de pari à l'étranger non titulaires d'une licence);
- la réglementation gouvernementale additionnelle dans le processus d'émission des licences (les hippodromes doivent soumettre des états financiers vérifiés pour prouver qu'ils ont la capacité financière d'offrir des programmes de course).

Hippodromes frontaliers

Le Comité s'est concentré sur les hippodromes situés à proximité des frontières provinciales avec le Québec et les États-Unis. Ces établissements éprouvent des problèmes particuliers sur le plan des finances et du marketing en plus des problèmes macroéconomiques susmentionnés. Par exemple, dans le cas de Fort Erie, la CCO est au courant de la situation financière de l'hippodrome et a attiré l'attention du ministre de l'Énergie et de l'Infrastructure sur certains problèmes

reliés à cet établissement. L'intervention directe de la CCO s'est limitée à fournir de l'aide pour garantir l'argent des bourses (la part des gens de chevaux des revenus tirés des machines à sous).

Recommandation du Comité

Hippodromes frontaliers – Problèmes financiers

Le Comité se soucie certes que tous les hippodromes de l'Ontario demeurent viables, mais il y a de toute évidence des problèmes financiers particuliers auxquels sont confrontés les hippodromes situés à proximité des frontières provinciales. Le Comité a conclu qu'il faut accorder une attention spéciale à ces établissements pour assurer leur viabilité à long terme au moyen de l'offre conjugée de courses devant public et de salles de machines à sous.

Le Comité recommande ce qui suit :

4. Dans le cadre de la stratégie relative au jeu proposée par la province, le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure doit tenir compte des problèmes financiers auxquels sont confrontés les hippodromes de l'Ontario situés à proximité des frontières provinciales et internationales. Il faut considérer ces hippodromes comme un groupe distinct et mettre au point une initiative à long terme pour en améliorer la viabilité.

STRATÉGIE PROVINCIALE RELATIVE AU JEU

Groupe de planification stratégique (Rapport Sadinsky, 2008)

Le Comité s'est informé de la situation du rapport de juin 2008 rédigé par le groupe de planification stratégique, présidé par Stanley Sadinsky, à l'intention du ministre des Services gouvernementaux et des Services aux consommateurs et intitulé « Une question de leadership : Stratégie et orientation concernant l'industrie ontarienne des courses hippiques et de l'élevage des chevaux ». La CCO a agi comme ressource auprès du groupe d'experts et elle attend la réponse et les orientations stratégiques du gouvernement.

Durant les audiences, des témoins ont dit au Comité qu'ils étaient encouragés par le fait qu'un examen de l'industrie se pencherait sur différentes options, notamment la création d'un secrétariat des jeux représentant l'industrie des courses de chevaux, le gouvernement et l'OLG, une répartition plus équitable des ressources ainsi que certaines solutions qui feraient l'objet de discussions en consultation avec les représentants de l'industrie.

Le Comité s'attend à ce que le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure se penche sur les problèmes fondamentaux auxquels est confrontée l'industrie afin de garantir :

- le développement durable à long terme de l'industrie des courses de chevaux en Ontario;
- l'intégration du programme des machines à sous et des courses de chevaux dans les hippodromes de l'Ontario à des fins de soutien réciproque;
- l'élaboration d'une stratégie provinciale globale pour le jeu.

Aucun échéancier n'a été établi pour l'achèvement et la mise en œuvre de la stratégie provinciale pour le jeu. Le Ministère a fourni le compte rendu suivant en mars 2009 :

Le gouvernement évalue soigneusement les recommandations du groupe d'experts pour définir la meilleure façon de promouvoir et de soutenir l'industrie des courses de chevaux à l'avenir. Mon ministère élabore une nouvelle stratégie globale pour le jeu qui contiendra des orientations stratégiques pour tous les secteurs de l'industrie du jeu en Ontario. Toutes les décisions stratégiques concernant le secteur des courses de chevaux seront intégrées à la future stratégie provinciale.

Enjeux à long terme des parties prenantes

À la suite de nos audiences, de nombreuses questions ont été soulevées par les parties prenantes qui sont au cœur de l'examen actuel de l'industrie mené par le Ministère. Conformément à ce qui est indiqué, certaines requièrent une attention immédiate tandis que d'autres peuvent être prises en compte dans des solutions de restructuration à plus long terme. Il ne s'agit aucunement d'une liste exhaustive et certaines questions examinées précédemment dans ce rapport figurent également dans la liste.

Gestion de l'industrie

- La clarification du mandat de la CCO et de l'OLG dans les hippodromes (p. ex., l'application par l'OLG des contrats avec les hippodromes et le rôle joué par la CCO pour garantir que les fonds sont bel et bien investis dans les hippodromes).
- L'examen de la possibilité d'avoir un nouveau « porte-parole ou facilitateur commun » pour l'industrie (c.-à-d. un secrétariat des jeux assurant la liaison entre l'industrie, le gouvernement et l'OLG) pour offrir une tribune pour les discussions.
- La nomination des commissaires de la CCO par le gouvernement et la possibilité pour les parties prenantes de l'industrie de prendre part à la sélection des candidats.

- L'amélioration des communications entre les parties prenantes et la CCO en favorisant le dialogue entre l'organe de réglementation et les entités réglementées.
- Les décisions touchant l'industrie devraient faire l'objet d'une diligence raisonnable pour garantir des résultats positifs (p. ex., programmes de course et commerce des chevaux).
- Le besoin d'un plus grand respect de l'étiquette de la part des participants et le besoin de réinvestissement en immobilisations dans les hippodromes.

Responsabilité financière et points de référence

- La promotion de la croissance économique des courses attelées pour remédier aux points suivants :
 - la réduction des coûts indirects en offrant moins de programmes de course ou en écourtant la saison des courses;
 - les hippodromes qui ne remplissent pas leurs obligations contractuelles en matière de courses (programmes de course) et qui renégocient avec l'organe de réglementation la réduction du nombre de programmes de course;
 - les hippodromes qui demandent aux gens de chevaux de verser un plus grand pourcentage des paris ou de réduire leur commission sur les paris, ce qui réduit les revenus des gens de chevaux au profit des hippodromes;
 - les réinvestissements en immobilisations limités dans certains établissements, et les hippodromes qui n'investissent pas dans le marketing et la publicité.
- Le besoin de l'industrie d'avoir de meilleurs points de référence (c.-à-d. des normes de rendement) pour les investissements et les améliorations dans le secteur des courses devant public. À l'opposé, ce genre de problème ne se pose pas avec les salles de machines à sous, car le contrat exige des investissements dans les courses sur place pour améliorer le sport.
- La mise en commun des fonds provenant des machines à sous pour assurer une redistribution équitable entre les hippodromes.
- L'adoption de mesures uniformisées de la responsabilité pour aider la CCO à évaluer les plans d'affaires des hippodromes et les demandes de programmes de course.
- L'instauration d'un processus de compte rendu de la conformité pour évaluer les améliorations des hippodromes.
- La CCO participe à l'examen des plans d'affaires, mais n'est pas partie aux contrats avec les hippodromes (le mandat de la CCO ne comprend pas de remédier aux lacunes de l'exécution des plans).
- L'industrie a besoin d'un soutien à la responsabilisation des hippodromes pour promouvoir la croissance économique des courses attelées en Ontario (p. ex., les hippodromes qui ne remplissent pas leurs obligations à l'égard des

programmes de course qu'ils se sont engagés à offrir par contrat et qui s'adressent à l'organe de réglementation pour demander une réduction du nombre de programmes de course).

Planification des affaires et modèle de l'industrie

- Établir un modèle d'affaires commun pour les parties prenantes afin de résoudre les différences dans l'industrie et éviter ainsi les conflits qui se posent avec des modèles multiples. La CCO s'est engagée à fournir les services d'un facilitateur pour élaborer un modèle d'affaires commun pour l'industrie afin de fournir aux parties prenantes une approche opérationnelle et une méthode de déclaration acceptées par tous, qui porteraient sur des questions comme les rapports sur les activités et les statistiques de l'industrie (p. ex., une méthode pour déterminer l'offre de chevaux).
- Encourager la croissance économique dans l'industrie au moyen d'un plan d'affaires à long terme mobilisant toutes les parties prenantes.
- Élaborer un plan à long terme pour les courses attelées des chevaux de race standardbred selon des points de référence définis.
- Redéfinir le rôle de la CCO en ce qui a trait à l'évaluation des plans d'affaires des hippodromes et des demandes de programmes de course.
- La CCO doit :
 - reconnaître le rôle des gens de chevaux comme parties prenantes importantes tant dans l'exploitation que dans la planification;
 - redéfinir les règles du jeu et les appliquer de façon uniforme et rigoureuse;
 - expliquer et appliquer les règles de façon transparente.

Recommandation du Comité

Stratégie provinciale proposée pour le jeu

Le Comité a conclu que l'industrie des courses de chevaux doit faire l'objet d'un examen complet pour en assurer le succès à long terme. Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction du présent rapport, l'industrie des courses de chevaux de l'Ontario a subi depuis les années 1990 des changements structurels qui nécessitent un réexamen de la relation entre la Commission des courses de l'Ontario et les participants de l'industrie. L'élaboration d'une stratégie relative au jeu sera l'occasion de faire cet examen.

Le Comité recommande ce qui suit :

5. Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure doit terminer son étude du rapport publié en juin 2008 par le groupe de planification stratégique (rapport Sadinsky), parallèlement à l'élaboration de la stratégie provinciale proposée pour le jeu, en priorité au cours de 2009-2010. Dans le cadre de ce processus, le Ministère doit se pencher

sur les questions soulevées par les parties prenantes et résumées dans le présent rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Mandat de la CCO – Réglementation, arbitrage et règles (p. 4-8)

1. Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure doit entreprendre un examen de la portée du mandat de la Commission des courses de l'Ontario en se penchant principalement sur la réglementation de l'industrie et l'arbitrage. Le Ministère doit cerner et résoudre les points de conflit entre ces domaines de responsabilité respectifs. L'examen doit prendre en considération le mandat de la Commission qui consiste à assurer la sécurité des personnes ainsi que le bien-être des chevaux et à protéger les intérêts des clients parieurs.

Mandat de la CCO – Intérêts commerciaux de l'industrie (p. 8-10)

2. Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure, dans son examen de la portée du mandat de la Commission des courses de l'Ontario, doit définir la position de la CCO en ce qui a trait aux transactions du secteur privé, en tenant compte du fait que la responsabilité principale de la CCO est la protection de l'intérêt public.

Courses devant public et programme de machines à sous dans les hippodromes (p. 10-15)

3. Tous les hippodromes qui participent au programme de machines à sous doivent être tenus d'offrir des courses devant public, puisqu'il s'agit de modes de divertissement complémentaires et inséparables, et qu'ils sont reconnus comme des activités qui dépendent l'une de l'autre. Dans le cas où un établissement n'est pas en mesure d'offrir des courses de chevaux, le ministre doit revoir le contrat avec les hippodromes (Prescribed Lottery Scheme Site Holder Facilities Agreement) et décider de l'option ou des options de l'hippodrome en matière de jeu.

Difficultés commerciales des courses de chevaux en Ontario (p. 15-17)

4. Dans le cadre de la stratégie relative au jeu proposée par la province, le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure doit tenir compte des problèmes financiers auxquels sont confrontés les hippodromes de l'Ontario situés à proximité des frontières provinciales et internationales. Il faut considérer ces hippodromes comme un groupe distinct et mettre au point une initiative à long terme pour en améliorer la viabilité.

Stratégie provinciale relative au jeu (p. 17-21)

5. Le ministère de l'Énergie et de l'Infrastructure doit terminer son étude du rapport publié en juin 2008 par le groupe de planification stratégique (rapport Sadinsky), parallèlement à l'élaboration de la stratégie provinciale proposée pour le jeu, en priorité au cours de 2009-2010. Dans le cadre de ce processus, le Ministère doit se pencher sur les questions soulevées par les parties prenantes et résumées dans le présent rapport.

ANNEXE 1

Programmes de course proposés pour 2009 par rapport à l'année précédente

Hippodrome	Approuvés 2009	Réels 2008
Thoroughbred		
Woodbine	167	167
Fort Erie	78	80
Total – Thoroughbred	245	247
Standardbred		
Woodbine	128	115
Mohawk	115	116
Total – Standardbred, WEG	243	231
Flamboro Downs	225	218
Windsor	110	110
Rideau Carleton	153	149
Western Fair	130	127
Georgian Downs (Barrie)	108	105
Kawartha	104	102
Sudbury Downs	67	67
Hiawatha	52	52
Grand River (Elmira)	69	65
Hanover	31	31
Quinte (Belleville)		
Dresden	25	24
Clinton	20	20
Woodstock	27	27
Standardbred, hors WEG	1,121	1,097
Total – Standardbred	1,364	1,328
Quarterhorse		
Ajax Downs (Picov Downs)	35	30
Total – Quarterhorse	35	30
Grand total	1,644	1,605

Source : Courriel du 25 mars 2009 de la Commission des courses de l'Ontario, Toronto, Ontario.

ANNEXE 2

Courses devant public (1998-2007)

Comparaison sur 10 ans des courses devant public

Hippodrome	Courses réelles									
	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
Thoroughbred										
Woodbine	169	162	164	167	163	166	165	160	165	171
Fort Erie	84	101	104	81	115	116	116	107	107	75
Total – Thoroughbred	253	263	268	248	278	282	281	267	272	246
Quarterhorse										
Picov Downs	30	25	21	25	27	22	20	19	19	19
Total – Quarterhorse	30	25	21	25	27	22	20	19	19	19
Standardbred										
Woodbine	148	179	177	184	146	157	155	106	133	159
Mohawk	105	80	80	74	110	103	102	154	123	100
Total – Standardbred, WEG	253	259	257	258	256	260	257	260	256	259
Flamboro Downs	223	258	258	259	257	259	259	260	255	255
Windsor	110	127	131	130	153	156	171	184	193	166
Rideau Carleton	154	150	149	129	125	141	155	118	95	74
Western Fair	129	125	117	120	99	99	98	98	87	92
Georgian Downs (Barrie)	93	117	117	118	102	101	25	46	50	52
Kawartha	105	104	111	103	107	79	87	54	50	50
Sudbury Downs	64	66	50	65	71	74	78	78	53	55
Hiawatha	52	50	61	67	61	65	73	78	57	50
Grand River (Elmira)	55	61	56	53	39	50	50	49	51	51
Hanover	31	30	31	31	31	31	31	17	21	21
Quinte (Belleville)	-	25	26	26	26	26	26	25	25	25
Dresden	25	24	22	21	20	20	20	16	16	15
Clinton	20	20	20	17	18	17	17	12	12	12
Woodstock	27	24	25	29	17	18	16	12	16	15
Standardbred, hors WEG	1,098	1,181	1,174	1,168	1,126	1,136	1,106	1,047	981	933
Total – Standardbred	1,351	1,440	1,431	1,426	1,382	1,396	1,363	1,307	1,237	1,192
Grand total	1,634	1,728	1,720	1,699	1,687	1,700	1,664	1,593	1,528	1,457

Source : Courriel du 19 mars 2009 de la Commission des courses de l'Ontario, Toronto, Ontario.

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES

REPORT ON AGENCIES, BOARDS AND COMMISSIONS

ONTARIO RACING COMMISSION

1st Session, 39th Parliament
58 Elizabeth II

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Government Agencies
Report on agencies, boards and commissions : Ontario Racing Commission

Text in English and French on inverted pages.

Title on added t.p.: Rapport sur les organismes, conseils et commissions : Commission des
courses de l'Ontario.

Also available on the Internet.

ISBN 978-1-4435-1337-1

1. Ontario Racing Commission—Auditing. 2. Horse racing—Ontario. 3. Racetracks (Horse
racing)—Ontario. I. Title. II. Title: Rapport sur les organismes, conseils et commissions :
Commission des courses de l'Ontario.

KEO766 H65 O56 2009

798.4009713

C2009-964050-3E

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

The Honourable Steve Peters, MPP
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Government Agencies has the honour to present its Report and commends it to the House.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ernie Hardeman'.

Ernie Hardeman, MPP
Chair

Queen's Park
November 2009

STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES

MEMBERSHIP LIST

1st Session, 39th Parliament
(as of September 29, 2009)

ERNIE HARDEMAN
Chair

LISA MACLEOD
Vice-Chair

LAURA ALBANESE

HOWARD HAMPTON

YASIR NAQVI

JIM WILSON

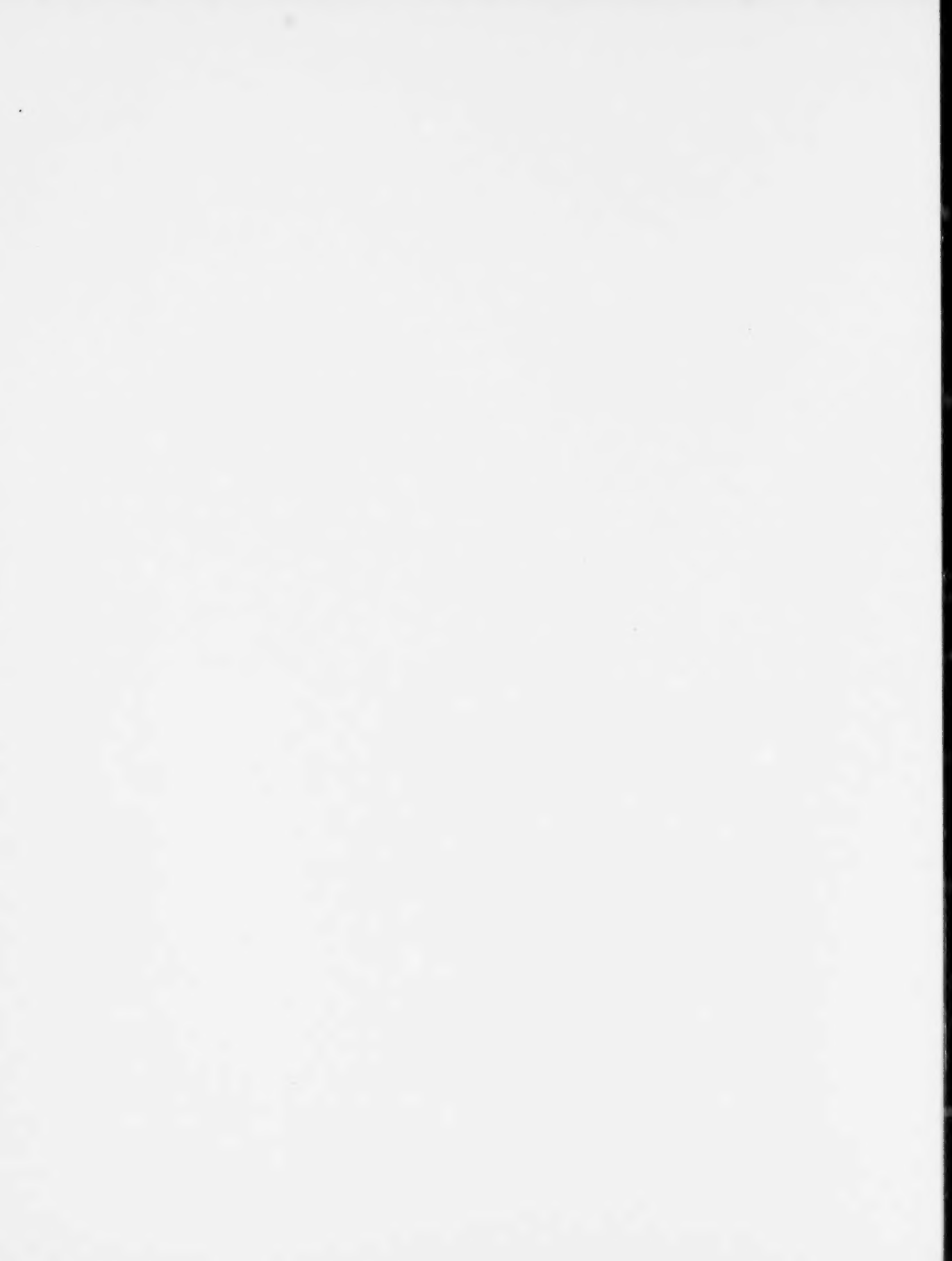
MICHAEL A. BROWN

RICK JOHNSON

LEEANNA PENDERGAST

Douglas Arnott
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer



STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES

MEMBERSHIP LIST

1st Session, 39th Parliament
(as of December 12, 2007)

JULIA MUNRO
Chair

LISA MACLEOD
Vice-Chair

MICHAEL A. BROWN

KEVIN DANIEL FLYNN

FRANCE GÉLINAS

RANDY HILLIER

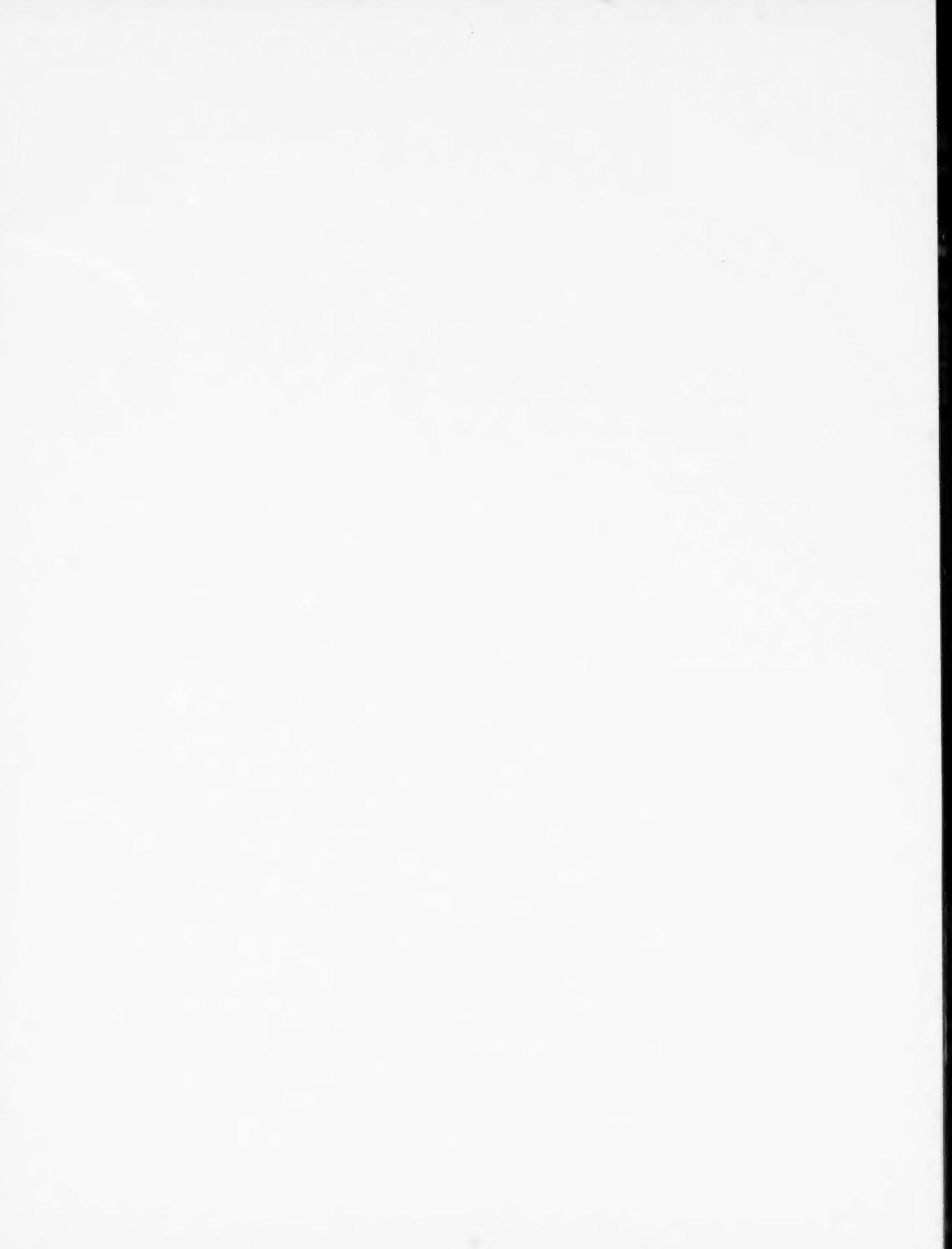
DAVID RAMSAY

LIZ SANDALS

MARIA VAN BOMMEL

Douglas Arnott
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer



STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES

LIST OF CHANGES TO COMMITTEE MEMBERSHIP

KEVIN DANIEL FLYNN was replaced by LOU RINALDI on February 19, 2009.

RANDY HILLIER was replaced by GERRY MARTINIUK on March 25, 2009.

FRANCE GÉLINAS was replaced by HOWARD HAMPTON on April 9, 2009.

MARIA VAN BOMMEL was replaced by RICK JOHNSON on April 9, 2009.

LOU RINALDI was replaced by LAURA ALBANESE on September 15, 2009.

JULIA MUNRO was replaced by ERNIE HARDEMAN on September 15, 2009.

DAVID RAMSAY was replaced by YASIR NAQVI on September 15, 2009.

LIZ SANDALS was replaced by LEEANNA PENDERGAST on September 15, 2009.

GERRY MARTINIUK was replaced by JIM WILSON on September 15, 2009.

LIST OF TEMPORARY SUBSTITUTIONS

BRUCE CROZIER

PETER KORMOS

PHIL MCNEELY

SHAFIQ QAADRI

CONTENTS

INTRODUCTION	1
ONTARIO RACING COMMISSION'S MANDATE	2
HORSE RACING INDUSTRY'S STRUCTURAL ISSUES	2
Background	2
ORC's Mandate—Regulation/Adjudication/Rules	3
ORC as Regulator	3
Judging and Stewards	5
Application of Rules	6
ORC's Mandate—Industry's Commercial Interests	7
LIVE RACE DATES AND THE SLOTS AT RACETRACKS PROGRAM	9
Racing Dates	9
Slots at Racetracks Program	10
ORC and OLG Responsibilities	11
Allocation of Slot Revenues	12
Stakeholders' Role and Oversight	12
ONTARIO HORSE RACING'S COMMERCIAL CHALLENGES	13
Background	13
Border Racetracks	14
PROVINCIAL GAMING STRATEGY	15
Strategic Planning Panel (Sadinsky Report, 2008)	15
Stakeholders' Long Term Issues	16
LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS	19
APPENDIX NO. 1	20
Comparison of 2009 Proposed Race Dates to Previous Year	
APPENDIX NO. 2	21
Live Race Dates (1998-2007)	

INTRODUCTION

Since the 1990s the horse racing industry in Ontario has experienced structural changes necessitating a reconsideration of the relationship between the Ontario Racing Commission (ORC) and industry participants. In accordance with its terms of reference under Standing Order 108(f), the Standing Committee on Government Agencies reviewed the Ontario Racing Commission on February 10, 2009. The Committee would like to take this opportunity to thank the witnesses who attended the hearings, and those individuals who provided written submissions.

Under the Standing Order, the Committee's mandate is to review the operation of all agencies, boards and commissions (ABCs) to which the Lieutenant Governor in Council makes some or all of the appointments, and all corporations to which the Crown in right of Ontario is a majority shareholder. The Committee is empowered to make recommendations on such matters as the redundancy and overlap of ABCs, their accountability, the application of sunset provisions, and amending their mandate and roles.

The Committee's review of the Commission included presentations by witnesses and written submissions. Appearing before the Committee from the Commission were Mr. Rod Seiling, Chair, Mr. John Blakney, Executive Director, and Mr. Steve Lehman, Chief Administration Officer. The remaining deputations included the following:

- Ontario Harness Horse Association, represented by Mr. Bill O'Donnell, President, and Mr. Darryl MacArthur, First Vice-President;
- Racetracks of Ontario represented by Mr. Robert Locke, Chair, Dr. Ted Clarke, and Mr. Bruce Barbour (Mr. Locke is also General Manager of the Hiawatha Horse Park and Entertainment Centre);
- Ontario Horse Racing Industry Association, represented by Mr. Hector Clouthier, Executive Director and Mr. Bruce Barbour; and
- Standardbred Horse Owners Panel, represented by Mr. Lou Liebenau, President and Mr. Dave Drew, Executive Director.

Written submissions were received from Mr. Mervin Bud Burke, the Canadian Thoroughbred Horse Society, the Horsemen's Benevolence and Protective Association, the National Capital Region Harness Horse Association, and Mr. Eric Poteck (Shelcor Solutions Inc.).

Unless otherwise indicated, *Hansard* is the source for all statistics, quotations, and other information mentioned in this report. *Hansard* is available online at http://www.ontla.on.ca/web/committee-proceedings/committee_transcripts_details.do?locale=en&Date=2009-02-10&ParlCommID=8859&BillID=&Business=Agency+review%3A+Ontario+Racing+Commission.

It would be appreciated if the response to the Committee's recommendations, indicating the actions to be taken and the timeline, could be provided to the Clerk of the Standing Committee on Government Agencies on a timely basis.

ONTARIO RACING COMMISSION'S MANDATE

The Ontario Racing Commission is a self-funding agency operating under the authority of the *Ontario Racing Commission Act*. The Commission's mandate is to govern, direct, control and regulate horse racing in the province; its operating principles include "the protection of the health and welfare of the horse, the protection of the safety of participants and the protection of the public interest."

The ORC's mandate has two components as follows:

- As a governing board, it is responsible for setting industry policy and direction in Ontario.
- As a quasi-judicial body, it hears the appeals of licensees that arise from decisions made by ORC racing officials.

The Commission's annual budget of \$11 million, which includes program administration, has been reduced recently by \$2 million.

The Commission has approximately 28,000 licensees. As a regulator, the ORC administers the Horse Improvement Program (HIP) for the Ontario Sires Stakes, and makes "economic decisions primarily related to the allocation of race dates." The number of live race dates has increased by approximately 10% since the introduction of the Slots at Racetracks Program (Slots Program), from 1,457 in 1998 to 1,634 in 2007. Wagering has remained constant in recent years, at approximately \$1.2 billion.

The main industry and institutional challenges noted by the Commission, include

[the ORC's] difficulty in understanding the roles and responsibilities of the Commission that flow from the act [*Ontario Racing Commission Act*]. Adding to this difficulty is the division of responsibilities within the Commission, specifically between the governing board and the administration.

HORSE RACING INDUSTRY'S STRUCTURAL ISSUES

Background

The Commission noted "the varying and sometimes conflicting self-interests and subgroups within the racing industry" comprised of "its own constituency and its own agenda, which sometimes are in conflict." The Committee pointed out that

the absence of consensus on the part of stakeholders has required that the Commission assume the role of arbitrator, settling industry matters and providing direction. The tensions within the industry can be traced to the introduction of the Slots at Racetrack Program approximately 10 years ago. The Commission provided the following context on this initiative:

The primary [conflict] revolves around the horse people's associations' and the racetracks' disagreements over the number of days of live racing. At the heart of the issue is that the two sides are operating on different business models. Horse people naturally want more racing. The tracks approach the matter, they claim, from more of a business perspective, matching customer demand with operating costs. Revenue split is not at the heart of the tension as it once was, pre-slots, but the issue now is mistrust. However, we are hopeful that that will soon change. There has been a very recent shift in the leadership of the major standardbred association, and we look to signs of improvement in the near future.

The Commission is in agreement with "the principles of the Slots-at-Racetrack Program to support live racing and enhance the rural economy." However, the ORC noted that the horse people "see the Site Holder Agreements [OLG's Prescribed Lottery Scheme Site Holder Facilities Agreement] as a possible opportunity for tracks to increase profits by focusing more on the slot partnership than on the partnership with horse people."

The Commission attempts to act as a facilitator to achieve agreement between the competing business models of racetracks and horse people; however, to date, this has resulted in industry dysfunction and a confrontational environment. ORC is committed to resolving these differences in an agreed single business model, with common industry benchmarks to measure their respective businesses. For example, a single business model would establish an agreed reporting methodology and measuring formula for reporting on activities and statistical data, such as counting the supply of horses.

ORC's Mandate—Regulation/Adjudication/Rules

ORC as Regulator

As a regulator, the Commission administers HIP and makes decisions on the allocation of race dates. Racing and racing-related participants are regulated/licensed by the ORC; racetrack owners and staff dealing with slots customers are regulated and licensed by the Ontario Lottery and Gaming Corporation (OLG). The Commission functions as a governing board with responsibility for setting industry policy and implementation, and as a quasi-

judicial regulatory body hearing licensees' appeals arising from the decisions of ORC racing officials.

The Commission's strategic plan defines the agency's direction as a regulator. The objectives are to maintain the "best-in-class level, and also ensure that our focus is really on the health and welfare of the horse, the integrity of the sport itself and the safety of participants" ORC has undertaken several key initiatives, as follows:

- the introduction of a collaborative consultation process for industry initiatives and the discussion of prevailing issues with racetracks, horsemen's groups, and other industry groups;
- implementation of Rules Restructuring (Phase II), Standardized Financial Reporting (Phase II), and the Regulatory Health and Safety Measures 2008;
- ensuring collaborative efforts and involvement (e.g., HIP implementation);
- development of standardized financial reporting for racetracks with the objective of improved decision-making by the Board and racetracks; and
- implementation of regulatory health and safety measures.

Witnesses say the ORC's mandate as regulator requires redefinition, in part due to regulation "creep." In addition, the Committee has focused on the potential conflict within the mandate, that is operating as both a governing board responsible for setting industry policy and direction in Ontario, and as a quasi-judicial body hearing licensees' appeals that arise from the decisions of ORC racing officials.

Racetracks of Ontario (RO) is of the opinion that the industry is over-regulated, with betting being regulated by the Canadian Pari-Mutuel Agency, racing and racing-related participants regulated by the ORC, and racetrack owners and staff dealing with the OLG customers being regulated by the OLG. One example of over-regulation, it was submitted, is the licensing of dishwashers at racetracks.

The view was expressed that "the Commission needs to get back on track to its core purpose of regulation and enforcement of the rules of the game, and let the industry stakeholders run the industry." Other observations and recommendations we heard include:

- Standardbred Horse Owners Panel (SHOP) emphasized due diligence in the industry regulation of the industry. The Commission should focus on its core regulatory function with attention to the industry's integrity and viability.
- The Horsemen's Benevolent and Protective Association expressed the view that "the ORC has travelled down a path that is outside its intended mandate. The role of the regulator needs to be more specifically defined and articulated to all stakeholders."
- RO has endorsed the ORC's operating principles and the need for a strong and independent regulator, but is concerned that the ORC is not fulfilling its

mandate effectively. The Commission requires refocusing to precisely define its role and purpose going forward in matters related to private property, private contracts and economic regulation.

- According to SHOP, the Ontario Racing Commission should focus on its mission and vision, not expanding its mandate beyond that of regulator.
- CTHS is concerned about the Commission's "desire to govern, direct, control and regulate sectors to which they are not mandated." For example, the industry (represented by CTHS, Horsemen's Benevolence and Protective Association [HBPA], Woodbine Entertainment and Nordic Gaming) developed a unanimously endorsed Thoroughbred Improvement Program (TIP) which was accepted by the ORC. CTHS is of the opinion that ORC's micromanagement (e.g., marketing program) of this Program is unnecessary.
- HBPA's position is that ORC's expanding mandate has wasted resources. "The role of the regulator needs to be more specifically defined and articulated to all stakeholders."

The extent of ORC's non-compliance with its mandate was central to the hearings. SHOP summarized the industry's future requirements:

[T]he racing commission should be a regulator and should work very strongly in the public interest and do what's good for the actual racing of the horses. We do believe at this point that the Ontario Horse Racing Industry Association (OHRIA), or an umbrella organization like OHRIA, is the best vehicle to bring the industry together, and, for lack of a better word, the major players in the industry should have a much larger say in appointments and how the commercial part of the industry functions.

Judging and Stewards

The Stewards and Judges have a responsibility to represent the Commission across the industry; however, according to RO, "customers have expressed their frustration in industry trade magazines over the manner in which ORC judges are enforcing the rules." HBPA questioned certain rulings and penalties, which it feels are "hampered by the pressure and the safety of going by 'the book'." The Association believes that the adjudicative process is becoming more complex and that these professionals require formal support through educational programs, for example.

Although significant resources have been allocated to investigations, adjudication has received less attention. According to RO, there is a need to improve judging: "Racetracks of Ontario would support a more direct focus on the traditional roles of the judges and stewards of the ORC, recognizing the significance for more support to people employed in this front-line position."

SHOP observed that, although the quality of officials is gradually improving "it will always be a work in progress for the racing Commission to better itself, through the judges." SHOP summed up the judging issue as follows:

The consistency of the judging, the fairness of the judging, is paramount, especially in situations where decisions are made that can be reversed on appeal. The bettors, whose numbers are shrinking, have lost their money on bad decisions. So proper decisions by the judges on a nightly basis are paramount to the future of the industry.

Application of Rules

In addition to improved judging, stakeholders are calling for an overhaul of racing rules and their application. It was noted that a rules review committee has been established; however, the industry is concerned about the effectiveness of the consultation process generally, and in particular the "limited uptake of suggestions."

According to the Ontario Harness Horse Association (OHHA), members of the industry have not received proper consideration in rule making, and in some instances, the ORC has implemented rules without the support of the entire industry. The OHHA recommended the adoption of

a clear and open process to discuss and implement any changes to the rules, policies and directives; a consistent set of rules and a transparent process that would ensure that rule violations and penalties are very clear to all; that would ensure that all ORC employees are accountable for any actions; that would leverage committees that have been formed to discuss rules and align on decisions; and that would ensure that people who volunteer for committees are treated with respect, and that their voice and experience provides weight to decision-making processes.

HBPA is supportive of the ORC and acknowledges its rule-making and regulatory role. However, "when there is unanimous consensus of the participants in our industry that a rule (proposed or existing) will not work, is unfair, is not needed or is just not practical, we believe that the stakeholders' input should be considered with serious regard."

According to SHOP, the essential rules of racing are in place, but require continuous refinement. The Panel indicated that an effective rules regime requires:

- transparency (i.e., a clear rationale for rules);
- decision-writing with clear reasoning; and
- an appeal mechanism.

Committee Recommendation

ORC's Mandate—Regulation and Adjudication

The Committee noted the concerns expressed by the industry's stakeholders with respect to ORC's interpretation of its mandate, particularly the scope of its authority. It was concluded that the industry's regulatory framework requires clarification, and that the shortcomings in the application of rules and judging should be addressed.

The Committee therefore recommends that:

- 1. The Ministry of Energy and Infrastructure should undertake a review of the scope of the Ontario Racing Commission's mandate, with attention to industry regulation and adjudication. The Ministry should identify and resolve areas of conflict between these respective areas of responsibility. The review should account for the Commission's mandate to ensure the safety of individuals and the welfare of horses, and to protect the interests of clients participating in wagering.**

ORC's Mandate—Industry's Commercial Interests

Stakeholders suggested that the ORC has exceeded its mandate ("mandate creep") to some degree, expanding its reach into the commercial activities of racetracks and horse people. RO indicated that the Committee's challenge is to decide where regulation stops and the operation of private business starts. The OHRIA explained that this has been the case for approximately five years:

We in the industry believe that the industry itself should look after our own commercial aspects. . . . We think that the Ontario Racing Commission should, as we have specified their role, make the rules, regulate and be the regulator.

Several examples of how the ORC is gradually becoming involved in the industry's business were addressed during the hearings:

- the Commission requires that trainers must have a contract with horse owners;
- racetrack gift shops require that salespeople be licensed under the *Racing Commission Act*; and
- issues related to contracts with horse people or with Pari-Mutuel people may entail the ORC's involvement in mediation, resulting in the resumption of racing under the terms of a licence.

A representative of Great Canadian Gaming (who is also the director of Flamboro raceway and a director on the OHRIA board) explained that the absence of racing at Georgian Downs during the winter of 2007 was attributable to not having a contract with OHHA. RO explained the nature of the ORC's involvement in the tracks' commercial matters and noted that it is not an isolated case:

The Ontario Racing Commission called us to task . . . threatened our racing licence – and very strongly suggested that they mediate the deal between us and OHHA, which we chose not to do. We then chose an outside arbitrator, a retired justice, and we did get a deal done. In our opinion, it is not up to the ORC to interfere with a private, commercial matter between us and, in this case, OHHA. It is up to the ORC, in my opinion, to regulate racing, not regulate the commercial aspects with which we deal.

According to RO, recent ORC policy decisions impinged on the business responsibilities of racetracks. Furthermore, these Board decisions are often not accompanied with explanation. RO says the Commission requires refocusing through a legislative amendment or other means to define its role and purpose in matters related to property, private contracts and economic regulation. OHRIA concluded that the commercial and economic aspects of the industry are not within the ORC's domain and that it should not be involved in commercial dealings between racetracks and respective horse people.

Committee Recommendation

ORC's Mandate—Commercial and Financial Involvement

The industry's viability is dependent upon private contractual arrangements, based on financial decisions. The Committee noted that the ORC has a responsibility to protect the wider public interest, which includes the involvement of industry stakeholders.

The Committee concluded that responsibility for any oversight of commercial/financial dealings between racetracks and horse people needs to be redefined. At issue is whether the Commission's or another body's "oversight" is necessary. If oversight is required, the nature and extent of the involvement in property matters should be clearly defined, so as to avoid compromising market arrangements to the detriment of stakeholders.

The Committee therefore recommends that:

- 2. The Ministry of Energy and Infrastructure's review of the scope of the Ontario Racing Commission's mandate should define the ORC's position with respect to private sector dealings, taking into account that the ORC's paramount responsibility is the protection of the public interest.**

LIVE RACE DATES AND THE SLOTS AT RACETRACKS PROGRAM

Racing Dates

The number of live race dates is important to the industry's viability and the wider provincial economy. According to the OHHA, there are 65,000 direct and indirect industry jobs in Ontario. "The multiplier effect of the horse racing industry [in Ontario] is approximately \$2.6 billion per year in estimated revenues." The industry has a secondary impact for industry suppliers (e.g., feed, transportation equipment, etc.). Investing in this industry is a long term prospect and a level of assurance is required that race opportunities will be available. The link between race dates and the Slots Program was noted by the OHHA:

[U]nder current practices, the reduction of race dates is an ongoing concern that we [OHHA] feel needs to be addressed. From the slot revenues, 4,100 jobs have been added to the rural economy, with an estimated annual payroll of \$154 million. This shows a direct impact that does generate down to the agricultural sector from slots.

The number of live race dates has increased since the introduction of the Slots Program. During this period, the annual figure rose from 1,457 in 1998 to 1,605 in 2008 (see appended tables), although wagering has been constant at approximately \$1.2 billion. The "approved" race dates for all breeds in 2009 is 1,644. In recent years, the ORC has required that race tracks conduct more races than the total number for which they applied.

The ORC says it approaches race dates through a "fair and transparent process," and racetracks and stakeholders are involved in the establishment and allocation of race dates. The ORC explained the steps followed in the annual racetrack application process and the setting of race dates:

On an annual basis, we have each racetrack in Ontario make an application for a licence to operate its racetrack. Those racetracks must file certain information with their application—fire safety and protection plans, racetrack security plans, racetrack maintenance plans. They have to ensure that their track is surveyed. They have to submit the track rules that they operate under locally, audited financial statements. We require the racetracks now, in the last year or so—we're working toward [the] implementation of standardized financial reporting. Tracks have to provide backstretch improvement plans to back up their race date applications, their business plans, proposed race dates and so on.

We have a process for reviewing at the executive director level with respect to stakeholders on race dates—the applicant and horsemen's groups normally, or anyone else who's interested in commenting. We submit those applications for race dates to the public for comment. Where the circumstances require, the executive director will meet with the relevant racetrack and the horsemen's groups to try to work out any kind of problems with respect to race dates. Taking all of that information in, and with considerable consideration given to the diversity of interests between the various groups—the racetrack interests in terms of their business and the desire of the horsemen to want to race—a decision is reached and . . . A decision is reached and issued by the executive director. That decision is subject to a hearing before an independent panel of the commission board and is reviewed, if there is an agreed party.

Slots at Racetracks Program

The Slots at Racetracks Program was established to help the horse racing industry prosper. The Commission is in agreement with "the principles of the Slots Program to support live racing and enhance the rural economy." However, the ORC noted that the horse people "see the Site Holder Agreement as a possible

opportunity for tracks to increase profits by focusing more on the slot partnership than on the partnership with horse people.” The OHHA’s concern is that, if race dates are no longer offered, the slots would continue to run, and that no live racing means horsemen are out of business. If this trend continues, it will present a significant challenge to the ORC, which has a mandate to ensure that live racing continues.

The Commission plans to address this issue through the introduction of industry benchmarks that would, for example, establish a measuring formula or guidelines for horse supply. Benchmarks will be introduced under the Commission’s mandate, acting as a facilitator to achieve agreement.

ORC and OLG Responsibilities

Several issues complicate the ORC’s relationship with track operations, most notably the relationship between horse racing and the OLG. The central issue, we believe, is that these entities (ORC and OLG) that are central to the success of the industry function independently. The OLG enforces Site Holder Agreements which are integral to the financial success of tracks today, and the ORC’s mandate does not provide for involvement in Site Holder Agreements. For example, the ORC does not have input in the decision to install slot machines at a given facility.

Racetracks of Ontario described the relationship between racetracks and the provincial government as one of partnering “through the Ontario Lottery and Gaming Corp. and the Slots Program.” The ORC described its commitment to this Program:

[W]e work and do all we can to ensure that the maximum return goes back to the industry; not just racetracks, but horse people and the breeding industry, because we recognize the chain that feeds through the whole agriculture community. We have done and will continue to do anything at all possible to make sure that happens. I think, as we said earlier, Mr. Blakney’s extension of the license, which is, in my recollection, a first, bears witness to how far we will go

According to the OLG, the presence of slot machines at racetracks is tied to horse racing; therefore, if a racetrack ceases to offer racing, the OLG’s obligation to provide the Slots Program ceases. Race dates are not addressed in Site Holder Agreements and the ORC is not party to these contractual arrangements. If racing does not occur (i.e., not licensed) at a given track, the OLG would decide on the status of the slots, not the ORC. The OHHA is of the opinion that this should be addressed, noting that the Slots Program was developed to promote live harness racing.

Allocation of Slot Revenues

The Committee raised the option of providing assistance in the form of slot revenues to racetracks experiencing financial difficulties. The ORC explained that this would be a policy decision. At Fort Erie, for example, the ORC acted to secure slot revenues for horse people:

One of the things we have done is to ensure that the purse account money, the horseman's side of the slot money, is secured. . . . We've worked with the racetrack and we've worked for the horsemen group to secure those ongoing funds while the slot facility continues to operate, and it would continue to operate given its extended licence with the racetrack now, as the given in-year, because they're in off-season.

The Committee asked the question: "Was there ever any relationship between ORC and OLG that created a model for how many slot machines—if the slots are there only—to help support the track?" The Commission explained that it does not regulate economic viability, and that it recognizes this reality in its decisions. The Commission has never been a party to OLG Site Holder Agreements with the various site holders.

The OHRIA commented on the current slot-sharing agreement and concluded that the formula (20% evenly shared by track and horsemen of the net slots proceeds going to the industry) should be maintained. The majority of net revenues (75% of the revenue from the slots) flow to the OLG.

Stakeholders' Role and Oversight

OHHA suggested that stakeholders should be directly involved in decision-making affecting operations. It proposed the following:

- racetracks that benefit from tax breaks and the Slots Program should continue to fulfill the mandate to support and promote live racing in the province of Ontario; and
- the Site Holder Agreement should be adhered to in terms of revenue sharing—"The Slot[s] Program at racetracks is intended to promote live harness racing in the province and subsequently benefit the agricultural sector in Ontario and the OLG supports this endeavour."

OHHA also concluded that a third-party evaluation of the economic impact of fewer race dates and a shorter season business model is required. The objective is to define the financial impact of decisions affecting the industry within a defined accountability regime:

We're looking for transparent decision-making with economic impact tabled and aligned with

each decision, annual audits of decisions to ensure accountability by each decision-making party and, ideally, we're going to have collaboration of the OLG, the ORC, OHHA, CPMA (Canadian Pari-Mutuel Agency), WEG (Woodbine Entertainment Group) and other key industry leaders to ensure decisions are transparent and potential economic impacts are understood.

Committee Recommendation

Horse Racing and the Slots at Racetracks Program

The Committee concurs with OHRIA's position—"no horses, no slots." Furthermore, it is of the opinion that race dates should not be compromised, recognizing that slots now play an essential role promoting investment in the industry. Racing and slots are very different forms of gaming, joined in the Ontario race track model.

The Committee therefore recommends that:

3. All racetracks participating in the Slots Program should be required to provide live horse racing, given that they are complementary and inseparable entertainment venues, and acknowledged to be mutually dependent. In the event that a facility is not in a position to offer horse racing, the Minister should review the Prescribed Lottery Scheme Site Holder Facilities Agreement and decide on the racetrack's gaming option(s).

ONTARIO HORSE RACING'S COMMERCIAL CHALLENGES

Background

The horse racing industry in Ontario has been confronted with challenging economic circumstances, even prior to the current global recession. As noted, it is the ORC's responsibility to keep tracks viable, relying on the revenues from the Slots Program. On the other hand, the ORC pointed out that it is not an economic regulator, and as such should not be directly involved in the business side of the industry:

Even though the Ontario Racing Commission has never really declared itself an economic regulator of the industry—it hasn't expanded its authority to get into the business of the industry in any way other than through regulation—we know that what we do [have] every day impacts on individuals, groups, associations and racetrack associations.

Current industry problems are attributable to various factors. The international and provincial economic circumstances have a bearing, in conjunction with regional marketing concerns. For example, the proximity of tracks to provincial borders, competing OLG gaming sites within the market area in Quebec and the United States (e.g., casinos), a decreasing customer base, and finite discretionary funds for recreational spending have had an impact on the recent fortunes of the industry.

On a secondary level, several operational factors have had an impact on the industry:

- the financial success achieved by tracks in addressing ORC operational conditions or criteria (e.g., addressing operational cost overruns) related to applications for race dates;
- facilities participating in the Slots Program with approved race dates that did not take place without sanctions (penalties) being levied against the track operator;
- facilities operating without a signed live racing contract;
- the Slots Program operating without live racing;
- erosion of the industry's customer base which is attributable to such factors as post 9/11, fluctuating exchange rates, competition from competing facilities including Buffalo, Gananoque, and Gatineau, Quebec, etc.;
- the industry's evolving operational environment (e.g., online wagering through unlicensed offshore betting); and
- additional government regulation in the licensing process (tracks are required to submit audited financial statements to prove their financial strength to maintain race dates).

Border Racetracks

The Committee focused on tracks located in close proximity to the provincial borders with Quebec and the United States. These facilities have experienced unique financial and marketing challenges, in addition to the macroeconomic issues identified. For example, in the case of Fort Erie, the ORC is aware of the track's financial circumstances and has informed the Minister of Energy and Infrastructure of certain matters related to this facility. ORC's direct involvement has been limited to providing assistance in ensuring that the purse account money (the horseman's portion of slot money) is secured.

Committee Recommendation

Border Racetracks—Financial Challenges

While the Committee is concerned that all Ontario racetracks remain viable, the evidence indicates that there are unique financial circumstances confronting tracks in close proximity to provincial borders. The Committee concluded that these facilities warrant special attention to ensure their long-term viability, offering both live racing with the Slots Program.

The Committee therefore recommends that:

4. As part of the province's proposed gaming strategy, the Ministry of Energy and Infrastructure should consider the financial circumstances confronting Ontario racetracks located in close proximity to provincial and international borders. These tracks should be reviewed as a distinct group, with the objective of developing a long term initiative to enhance their viability.

PROVINCIAL GAMING STRATEGY

Strategic Planning Panel (Sadinsky Report, 2008)

The Committee enquired as to the status of the Strategic Planning Panel's June 2008 report, chaired by Stanley Sadinsky, for the Minister of Government and Consumer Services, entitled "It's All About Leadership: Strategic Vision and Direction for the Ontario Horse Racing and Breeding Industry." The ORC acted as a resource to the panel and says it is awaiting the government's response and policy directions.

During the hearings, the Committee heard from witnesses who said they were encouraged by an industry review that would consider various options, including the introduction of a Gaming Secretariat representing the horse racing industry, the government and the OLG; a more equitable distribution of resources; and certain remedies that would be discussed in consultation with industry representatives.

It is the Committee's expectation that the Ministry of Energy and Infrastructure will address the fundamental issues confronting the industry to ensure

- the long term sustainability of the horse racing industry in Ontario;
- the integration of the Slots Program with horse racing at tracks across Ontario in a mutually supportive venue; and
- the development of a comprehensive provincial gaming strategy.

A timeline for the completion and implementation of the provincial gaming strategy has not been established. The Ministry provided the following update in March 2009:

The government is carefully assessing the Panel's recommendations to determine how best to promote and support the horse racing industry going forward. My ministry is developing a new, comprehensive gaming strategy that will provide policy direction for all sectors of the gaming industry in Ontario. Any policy decisions pertaining to the horse racing sector will be integrated into the upcoming provincial gaming strategy.

Stakeholders' Long Term Issues

As a result of our hearings, numerous matters were raised by stakeholders who are of central importance to the Ministry's current industry review. As noted, some require immediate attention, whereas others may be considered in longer term restructuring remedies. This list is not meant to be exhaustive, and in some instances, matters addressed previously in this report have been revisited in the list.

Industry Management

- Clarification of ORC and OLG mandate at racetracks (e.g., OLG's enforcement of Site Holder Agreements and ORC's role in ensuring funds are effectively invested in racetracks).
- Consideration of a new "single voice/facilitator" for the industry (i.e., a Gaming Secretariat acting as a conduit between the industry, government and the OLG) to provide a forum for discussions.
- The appointment of ORC commissioners by the government and an opportunity for industry stakeholders to participate in the selection of these candidates.
- Improved communication between stakeholders and the ORC, providing a dialogue between the regulator and the regulated.
- Decisions affecting the industry should require due diligence to ensure positive results (e.g., race dates and trading of horses).
- The need for improved decorum by participants and capital reinvestment in track facilities.

Financial Accountability and Benchmarks

- The promotion of the economic growth of harness racing, addressing the following:
 - the reduction of overhead costs by offering fewer race dates or shorter racing seasons;
 - tracks not fulfilling contracted racing obligations (racing dates) and renegotiating with the regulator for reductions in race dates;
 - tracks requesting that horse people pay a larger percentage or take less commission from wagers, thereby transferring revenues from horse people to racetracks; and
 - limited capital reinvestment at some facilities, and tracks not investing in marketing and publicity.
- Industry's need for enhanced benchmarks (i.e., performance standards) for investments and improvements in live racing. In contrast, the slots side of the operation does not have similar problems, as the agreement requires on-site racing investment to enhance the sport.
- Pooling of slot funds for equitable redistributing among tracks.
- Introduction of standardized accountability measurements to assist the ORC in evaluating track business plans and race date applications.
- Introduction of a compliance accountability process evaluating track improvements.
- The ORC participates in the business plan review, but is not party to Site Holder Agreements (ORC's mandate does not include addressing deficiencies and the execution of plans).
- The industry requires track accountability support to promote the economic growth of Ontario harness racing (e.g., tracks not fulfilling racing obligations with regard to dates contractually agreed to, and resorting to the regulator for reductions in race dates).

Business Planning and Industry Model

- Establish a single business model for stakeholders to resolve differences across the industry, thereby avoiding the conflicts experienced with multiple models. The ORC has committed to provide a facilitator to develop a common industry business model to provide stakeholders with a commonly accepted business approach and reporting methodology, which would cover such matters as reporting on industry activities and statistical data (e.g., methodology for establishing the availability of horses).
- Encourage economic growth within the industry through a long-term business plan engaging all stakeholders.
- Develop a long-term plan for standardbred harness racing within defined benchmarks.

- Redefine the ORC's role with respect to evaluating business plans for tracks and the application of race dates.
- The ORC needs to:
 - recognize the role of horse people as significant stakeholders in both operations and planning;
 - redefine the rules of the game, and consistently and stringently enforce such rules; and
 - provide transparency with regard to the rationale for and the enforcement of the rules.

Committee Recommendation

Proposed Provincial Gaming Strategy

The Committee concluded that the horse racing industry requires a comprehensive review to ensure its long term success. As noted in the introduction to this report, since the 1990s the horse racing industry in Ontario has experienced structural changes necessitating a reconsideration of the relationship between the Ontario Racing Commission and industry participants. The development of a gaming strategy will provide this opportunity.

The Committee therefore recommends that:

5. The Ministry of Energy and Infrastructure should complete its consideration of the Strategic Planning Panel's report (Sadinsky Report) of June 2008, in conjunction with the preparation of the proposed provincial Gaming Strategy, on a priority basis during 2009-2010. As part of this process, the Ministry should address the matters identified by stakeholders and summarized in this report.

LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS

ORC's Mandate—Regulation and Adjudication (pp. 3-7)

1. The Ministry of Energy and Infrastructure should undertake a review of the scope of the Ontario Racing Commission's mandate, with attention to industry regulation and adjudication. The Ministry should identify and resolve areas of conflict between these respective areas of responsibility. The review should account for the Commission's mandate to ensure the safety of individuals and the welfare of horses, and to protect the interests of clients participating in wagering.

ORC's Mandate—Commercial and Financial Involvement (pp. 7-9)

2. The Ministry of Energy and Infrastructure's review of the scope of the Ontario Racing Commission's mandate should define the ORC's position with respect to private sector dealings, taking into account that the ORC's paramount responsibility is the protection of the public interest.

Horse Racing and the Slots at Racetracks Program (pp. 10-13)

3. All racetracks participating in the Slots Program should be required to provide live horse racing, given that they are complementary and inseparable entertainment venues, and acknowledged to be mutually dependent. In the event that a facility is not in a position to offer horse racing, the Minister should review the Prescribed Lottery Scheme Site Holder Facilities Agreement and decide on the racetrack's gaming option(s).

Border Racetracks—Financial Challenges (pp. 14-15)

4. As part of the province's proposed gaming strategy, the Ministry of Energy and Infrastructure should consider the financial circumstances confronting Ontario racetracks located in close proximity to provincial and international borders. These tracks should be reviewed as a distinct group, with the objective of developing a long term initiative to enhance their viability.

Proposed Provincial Gaming Strategy (pp. 15-18)

5. The Ministry of Energy and Infrastructure should complete its consideration of the Strategic Planning Panel's report (Sadinsky Report) of June 2008, in conjunction with the preparation of the proposed provincial Gaming Strategy, on a priority basis during 2009-2010. As part of this process, the Ministry should address the matters identified by stakeholders and summarized in this report.

APPENDIX No. 1

Comparison of 2009 Proposed Race Dates to Previous Year

Track	Approved 2009	Actual 2008
Thoroughbred		
Woodbine	167	167
Fort Erie	78	80
Total Thoroughbred	245	247
Standardbred		
Woodbine	128	115
Mohawk	115	116
Total WEG Standardbred	243	231
Flamboro Downs	225	218
Windsor	110	110
Rideau Carleton	153	149
Western Fair	130	127
Georgian Downs (Barrie)	108	105
Kawartha	104	102
Sudbury Downs	67	67
Hiawatha	52	52
Grand River (Elmira)	69	65
Hanover	31	31
Quinte (Belleville)		
Dresden	25	24
Clinton	20	20
Woodstock	27	27
Standardbred Non WEG	1,121	1,097
Total Standardbred	1,364	1,328
Quarterhorse		
Ajax Downs (Picov Downs)	35	30
Total Quarterhorse	35	30
Grand Total	1,644	1,605

Source: E-mail correspondence from the Ontario Racing Commission, Toronto, ON., 25 March 2009.

APPENDIX No. 2

Live Race Dates (1998-2007)

Ten Year Comparison of Live Race Dates

Track	Actual Raced									
	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
Thoroughbred										
Woodbine	160	162	164	167	163	166	165	160	165	171
Fort Erie	84	101	104	81	115	116	116	107	107	75
Total Thoroughbred	253	263	268	248	278	282	281	267	272	246
Quarterhorse										
Plov Downs	30	25	21	25	27	22	20	19	19	19
Total Quarterhorse	30	25	21	25	27	22	20	19	19	19
Standardbred										
Woodbine	148	179	177	184	146	157	155	108	133	159
Moheawk	105	80	60	74	110	103	102	154	123	100
Total WEG Standardbred	253	259	257	258	256	260	257	260	256	259
Flamboro Downs	223	258	258	259	257	259	259	260	255	255
Windsor	110	127	131	130	153	156	171	164	193	166
Rideau Carleton	154	150	149	129	125	141	155	118	95	74
Western Fair	129	125	117	120	99	99	98	98	87	92
Georgian Downs (Barrie)	93	117	117	118	102	101	25	48	50	82
Kawartha	106	104	111	103	107	79	87	54	50	50
Sudbury Downs	64	66	50	65	71	74	78	78	53	55
Hiawatha	52	50	61	67	61	65	73	78	57	50
Grand River (Elmira)	65	61	56	53	39	50	50	49	51	51
Hanover	31	30	31	31	31	31	31	17	21	21
Quinte (Belleville)	-	25	26	26	26	26	26	25	25	25
Dresden	25	24	22	21	20	20	20	16	16	15
Clinton	20	20	20	17	16	17	17	12	12	12
Woodstock	27	24	25	29	17	18	16	12	16	15
Standardbred Non WEG	1,098	1,181	1,174	1,168	1,126	1,136	1,106	1,047	981	933
Total Standardbred	1,351	1,440	1,431	1,426	1,382	1,396	1,363	1,307	1,237	1,192
Grand Total	1,634	1,728	1,720	1,699	1,687	1,700	1,664	1,593	1,528	1,457

Source: E-mail correspondence from the Ontario Racing Commission, Toronto, ON., 19 March 2009

